

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Южно-Уральский государственный университет»
(Национальный исследовательский университет)

На правах рукописи

Осипов Александр Арменакович

**ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ОРГАНОВ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

12.00.03 – гражданское право;
предпринимательское право; семейное право;
международное частное право

Диссертация

на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель –
кандидат юридических наук, доцент,
Демидова Галина Степановна

Челябинск – 2015

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ГРАЖДАНСКОЙ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	19
§ 1. Гражданская правосубъектность органов государственной власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации	19
§2. Исторический и сравнительно-правовой анализ конструкции юридического лица публичного права в зарубежных странах и Российской Федерации на примере органов публично-правовых образований	53
ГЛАВА 2. ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВАЯ ЛИЧНОСТЬ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	81
§1. Общая характеристика гражданско-правовой личности органов государственной власти и органов местного самоуправления	81
§ 2. Особенности гражданско-правового статуса отдельных органов публично-правовых как юридических лиц.....	130
ГЛАВА 3. ИМУЩЕСТВЕННОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В ГРАЖДАНСКИХ ПРАВООТНОШЕНИЯХ	152
§1. Правовой режим приобретения и прекращения права оперативного управления государственными органами и органами местного самоуправления	152
§ 2. Имущественная ответственность органов государственной власти и органов местного самоуправления.....	175
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	209
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	213

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность диссертационного исследования. В ходе осуществления крупномасштабной реформы гражданского законодательства серьезным изменениям подвергся такой институт гражданского права как юридические лица. Однако вопрос об участии органов государственной власти и органов местного самоуправления в гражданских правоотношениях так и не получил окончательного разрешения.

Проблема определения юридической личности государственных и муниципальных органов власти как участников гражданских правоотношений не разрешена однозначно в настоящее время и в доктрине гражданского права.

Действующий Гражданский кодекс Российской Федерации (далее – ГК РФ), с одной стороны, не называет органы государственной власти и органы местного самоуправления в качестве участников отношений, регулируемых гражданским законодательством. С другой – положения ст. 125, 126 Гражданского кодекса Российской Федерации указывают на необходимость включения названных органов в гражданский оборот в целях представления интересов публично-правовых образований.

До сих пор в вопросе правового положения органов государственной власти и органов местного самоуправления в гражданских правоотношениях применяются наработки, разработанные еще в советский период, при этом не учитывается переход отечественной экономики от командно-административной к смешанной, а в идеале – к рыночной экономике, где органы публично-правовых образований должны занять свою определенную нишу.

Нынешнее законодательство не учитывает, что в настоящее время органы публично-правовых образований могут участвовать в гражданских правоотношениях не только от имени и в интересах Российской Федерации,

субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, но также для удовлетворения материально-технических нужд, а также выполнения возложенных на них полномочий и функций.

При этом участие таких субъектов в гражданских правоотношениях, с одной стороны, должно строиться на началах юридического равенства сторон, с другой – учитывать, что основная цель деятельности таких органов – это осуществление публично-властной компетенции. Соответственно данная деятельность требует системного, концептуального подхода, не нашедшего еще должного регулирования в современном законодательстве.

Вышесказанное свидетельствует о наличии как частноправовых, так и публично-правовых началах в участии органов государственной власти и органов местного самоуправления в гражданских правоотношениях. Это указывает на значимость указанной проблемы и необходимость ее исследования в целях определения гражданско-правового статуса органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Степень научной разработанности темы. Комплексного исследования посвященного гражданско-правовому статусу органов публично-правовых образований в современной России не проводилось. Однако вопросы участия органов государственной власти и органов местного самоуправления в гражданских правоотношениях нашли свое отражение в трудах ученых.

Среди авторов, уделявших внимание участию государственных органов власти и муниципальных органов в гражданских правоотношениях, следует указать: А.П. Бердашкевича, М.И. Брагинского, А.А. Кирилловых, Ю.В. Кондрашова, Е.Б. Крылову, В.А. Слыщенкова, О.Ю. Ускова, В.А. Щепачева и других.

Вопросы смежные с настоящей темой исследования затрагивались в диссертационных работах. Однако в них освещались отдельные аспекты правового статуса государственных (муниципальных) органов власти.

К таким работам следует отнести диссертационные исследования В.А. Болдырева («Гражданско-правовая конструкция юридического лица несобственника»)¹, О.А. Ястребовой («Юридическое лицо публичного права: сравнительно-правовое исследование»)², В.Ю. Матвеева («Гражданско-правовой статус учреждений по законодательству РФ на современном этапе»)³, Е.С. Клещева («Гражданская правосубъектность бюджетных учреждений»)⁴, А.А. Куликовой («Казенное предприятие как правовая форма реализации государственной и муниципальной собственности в Российской Федерации»)⁵, А.П. Куна («Возмещение вреда, причиненного гражданину актами власти»)⁶. Н.А. Кириловой («Гражданско-правовая ответственность государства»)⁷, С.Б. Цветкова («Гражданско-правовая ответственность за вред, причиненный государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами»)⁸, В.Д. Рудаковой («Гражданско-правовой статус публичных юридических лиц»)⁹.

Вместе с тем комплексного анализа участия органов государственной власти и органов местного самоуправления в гражданских правоотношениях в Российской Федерации не проводилось.

Объектом исследования выступают общественные отношения, возникающие при участии органов государственной власти и органов

¹ См.: *Болдырев В.А.* Гражданско-правовая конструкция юридического лица несобственника: дис. ... д-ра. юрид. наук. – Екатеринбург, 2013.

² См.: *Ястребов О.А.* Юридическое лицо публичного права: сравнительно-правовое исследование: дис. ... д-ра. юрид. наук. – Москва, 2010.

³ См.: *Матвеев В.Ю.* Гражданско-правовой статус учреждений по законодательству РФ на современном этапе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Москва, 2013.

⁴ См.: *Клещев С.Е.* Гражданская правосубъектность бюджетных учреждений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Курск, 2012.

⁵ См.: *Куликова А.А.* Казенное предприятие как правовая форма реализации государственной и муниципальной собственности в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2014.

⁶ См.: *Кун А.П.* Возмещение вреда, причиненного гражданину актами власти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Л., 1984.

⁷ См.: *Кирилова Н.А.* Гражданско-правовая ответственность государства: дис. ... канд. юрид. наук. – Москва, 2003.

⁸ См.: *Цветков С.Б.* Гражданско-правовая ответственность за вред, причиненный государственными органами местного самоуправления, а также их должностными лицами: дис. ... канд. юрид. наук. – Москва, 1998.

⁹ См.: *Рудакова, В.Д.* Гражданско-правовой статус публичных юридических лиц: дис. ... канд. юрид. наук. – Москва, 2014.

местного самоуправления в гражданском обороте, а также гражданские правоотношения, складывающиеся между данными органами и соответствующими публично-правовыми образованиями.

Предмет исследования составляют нормы гражданского, бюджетного, конституционного права, материалы судебной практики и положения правовой доктрины в сфере гражданских правоотношений с участием органов публично-правовых образований.

Цель диссертационной работы заключается в разработке правовых подходов гражданско-правового статуса органов государственной власти и органов местного самоуправления в современном гражданском обороте, а также в обосновании необходимости регулирования вопросов участия таких органов в гражданских правоотношениях нормами гражданского законодательства, а не нормами административного или муниципального права.

Для достижения указанной цели поставлены следующие **задачи**:

- проанализировать и сравнить гражданскую правосубъектность публично-правовых образований и их органов;
- исследовать пределы гражданской правосубъектности органов государственной власти и органов местного самоуправления с учетом публично-правовой компетенции последних;
- рассмотреть возможные виды участия органов власти и управления в гражданских правоотношениях;
- определить организационно-правовую форму участия органов государственной власти и органов местного самоуправления в гражданских правоотношениях, а также порядок их создания, реорганизации и ликвидации;
- выявить особенности гражданско-правового статуса отдельных органов власти, а также обосновать необходимость исключения ряда таких органов из участия в гражданском обороте;

- рассмотреть модели материально-технического обеспечения деятельности государственных и муниципальных органов;
- определить имущественно-правовую составляющую участия органов публично-правовых образований в гражданских правоотношениях;
- обосновать невозможность наследования имущества по завещанию органами власти и управления на праве оперативного управления;
- исследовать вопросы возложения ответственности на государственные и муниципальные органы как на юридических лиц;
- рассмотреть участие органов государственной власти и органов местного самоуправления в деликтных обязательствах.

Методологическую основу исследования составили диалектический метод познания, общенаучные методы (исторический, логический, системный) и специальные методы познания (сравнительно-правовой, формально-юридического толкования, комплексного правового анализа, правового моделирования и другие).

С помощью диалектического метода познания правовой действительности проведен анализ различных научных подходов по актуальным вопросам темы.

Общенаучные методы позволили установить историческое развитие участия органов публично-правовых образований в гражданских правоотношениях, соотнести применение к гражданско-правовому статусу таких субъектов, норм гражданского, государственного, муниципального и бюджетного права.

В ходе написания диссертационной работы использовался метод анализа судебных актов, вынесенных федеральными судами общей юрисдикции, арбитражными судами, а также опубликованной правоприменительной практики Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, что позволило выявить

особенности привлечения к гражданско-правовой ответственности государственных и муниципальных органов. Метод межотраслевого анализа проявляется в рассмотрении гражданско-правового статуса органов государственной власти и органов местного самоуправления как с позиции гражданского, так и с позиции бюджетного права.

С помощью метода формально-юридического толкования выявлена необходимость изменения специальных норм о ликвидации и реорганизации органов государственной власти и органов местного самоуправления как юридических лиц.

Сравнительно-правовой метод позволил соотнести применение в различных правовых системах института юридического лица публичного права и обосновать отсутствие необходимости данной категории в отечественном гражданском законодательстве.

Метод правового моделирования позволил рассмотреть различные модели материально-технического обеспечения деятельности отдельных государственных органов и обосновать необходимость лишения статуса юридического лица некоторых из них.

С помощью межотраслевого метода исследования установлено, что гражданская правосубъектность государственных и муниципальных органов власти зависит от их компетенции, порядок реорганизации и ликвидации таких участников гражданских правоотношений сопровождается передачей иным органам соответствующих полномочий и функций, осуществление права оперативного управления ограничено нормами бюджетного законодательства, ответственность публично-правовых образований за вред, причиненный органами государственной власти и органами местного самоуправления при осуществлении ими соответствующих полномочий и функций, возникает за нарушение публичной компетенции.

Нормативной основой исследования являются нормативные акты, содержащие нормы, как частного, так и публичного права. Законодательную

базу работы составили: Конституция Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О некоммерческих организациях», Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», иные федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, федеральных министерств и ведомств, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и пр.

Теоретическую основу исследования составляют научные труды, являющиеся основой для исследования и позволившие сохранить преемственность в развитии юридической науки таких ученых-правоведов, как:

– труды дореволюционных цивилистов: Ю.С. Гамбарова, Д.И. Мейера, К.П. Победоносцева, И.А. Покровского, Г.Ф. Шершеневича;

– труды советских и современных ученых: Г.Е. Авилова, С.С. Алексеева, Б.С. Антимонова, З.А. Ахметьяновой, В.А. Бабакова, Е.А. Бариновой, В.А. Болдырева, О.Ю. Бояровой, М.И. Брагинского, С.Н. Братуся, Е.В. Вавилина, А.В. Венедиктова, А.В. Винницкого, Н.В. Витрука, В.Г. Голубцова, Т.И. Илларионовой, И.А. Ильина, О.С. Иоффе, А.А. Кирилловых, Н.А. Кириловой, О.А. Красавчикова, Е.Б. Крыловой, А.А. Куликовой, А.П. Куна О.Е. Кутафина, В.И. Лафитского, С.О. Лозовской, А.Л. Маковского, М.Н. Марченко, В.Ю. Матвеева, Л.Ю. Михеевой, Е.В. Моисеевой, Н.Л. Пешина, О.Л. Рассказова, А.О. Рыбалова, О.Н. Садикова, В.А. Слыщенкова, Е.А. Суханова, Ю.К. Толстого, О.Ю. Ускова, Д.Н. Ушакова, З.И. Цыбуленко, В.Е. Чиркина, О.Ю. Шилохвоста, Л.В. Щенниковой, В.А. Щепачева, В.С. Якушева, О.А. Ястребова.

Эмпирической основой диссертационного исследования выступают судебная практика судов общей юрисдикции (2), арбитражных судов (18),

Конституционного Суда Российской Федерации (8), Верховного Суда Российской Федерации (2), Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации (9), в том числе судебная практика Уральского Федерального округа, а также судебная статистика по рассмотрению гражданско-правовых споров с участием органов государственной власти и органов местного самоуправления, то есть общее количество проанализированных судебных актов составляет 39.

Научная новизна исследования. В рамках настоящей работы формируется комплексный подход к гражданско-правовому статусу органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Вопросы о правовом статусе органов публично-правовых образований как юридических лиц, порядке их создания, реорганизации и ликвидации в установленной гражданским законодательством организационно-правовой форме, их гражданская правосубъектность, имущественно-правовое положение и ответственность по обязательствам носят *цивилистический* характер и должны рассматриваться с позиции гражданского права, а не с позиции административного или муниципального права.

На основе частноправовых и публично-правовых начал устанавливаются особенности гражданской правосубъектности органов публично-правовых образований, определяются цели и пределы их участия в современных гражданских правоотношениях.

Выявлены особенности процедуры создания, реорганизации и ликвидации органов государственной власти и органов местного самоуправления как юридических лиц, а также установлены противоречия между подзаконными актами, регулирующими соответствующие процедуры и Гражданским кодексом Российской Федерации.

Установлена невозможность введения в гражданский оборот категории юридического лица публичного права и наделения таким статусом органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Предложено уже в настоящее время для ряда государственных органов, в первую очередь, таких как судебные органы и правоохранительные органы перейти к сателлитной модели материально-технического обеспечения их деятельности, и, соответственно, упразднения гражданско-правового статуса таких органов, а структурные подразделения исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления лишить гражданско-правового статуса.

Предлагается новый подход к определению гражданско-правовой ответственности органов государственной власти и органов местного самоуправления в зависимости от роли их участия в гражданских правоотношениях.

Научная новизна исследования определяется также **основными положениями и выводами, выносимыми на защиту:**

1. Правовое положение органов государственной власти и органов местного самоуправления в гражданских правоотношениях подлежит рассмотрению именно с позиции цивилистических разработок, положений и идей. Данный вопрос не является междисциплинарным, регулирование правового положения органов публично-правовых образований как участников гражданского оборота не может устанавливаться нормами административного и муниципального права.

2. Органы публично-правовых образований являются участниками гражданских правоотношений, хотя и не поименованы напрямую таковыми в ГК РФ, они обладают как публичной, так и гражданской правосубъектностью. При этом гражданская правоспособность носит факультативный характер. Публичная правосубъектность возникает с момента создания самого органа, а гражданская – с момента наделения такого органа статусом юридического лица.

3. Отсутствует необходимость во введении конструкции юридического лица публичного права и распространении ее на государственные

(муниципальные) органы власти. Внесение таких изменений в гражданское законодательство породит только дополнительную путаницу в терминах и потребует перестроения уже сложившейся системы юридических лиц в Российской Федерации, что может привести к разделению института юридического лица, который будет уже не цивилистическим, а межотраслевым.

4. Органы публично-правовых образований как юридические лица возникают на основе распорядительно-регистрационного способа создания, в отличие от регистрации других юридических лиц, где действует явочно-нормативный способ создания юридического лица.

5. При ликвидации государственных и муниципальных органов власти как юридических лиц следует разграничивать правопреемство в гражданско-правовом смысле от перехода полномочий и функций ликвидируемого органа. Именно в случае перехода полномочий и функций ликвидируемого органа речь идет о сфере административно-правового регулирования по передаче компетенции от одного органа к другому. Действующие подзаконные акты содержат формулировку о гражданском правопреемстве соответствующих прав и обязанностей, что противоречит самому институту ликвидации юридических лиц и действующей редакции Гражданского кодекса Российской Федерации.

6. Утверждается, что в отношении судебных органов всех звеньев следует перейти на «сателлитную модель» материально-технического обеспечения их деятельности. Функции сателлита представляется необходимым возложить на Судебный Департамент РФ. В свою очередь все суды, за исключением в настоящее время Верховного Суда РФ и Конституционного Суда РФ, предлагается лишить статуса юридического лица. Такая новелла позволит, с одной стороны, вывести из гражданского оборота суды как юридические лица, с другой – сделать в целом судебную систему более независимой от исполнительной ветви власти, т.к. судебный

департамент является органом государственной власти, который контролируется ныне действующим Верховным Судом РФ, а не Правительством РФ.

7. Обосновывается невозможность такого способа приобретения права оперативного управления органами государственной власти и органами местного самоуправления, как наследование имущества по завещанию, т.к. собственниками такого имущества становятся соответствующие публично-правовые образования, а не сами органы.

8. Предлагается дифференцированный подход к гражданско-правовой ответственности органов публично-правовых образований. В случае если органы власти и управления вступают в гражданские правоотношения от имени и в интересах публично-правового образования в порядке главы 5 ГК РФ, государственные органы, органы местного самоуправления, Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования должны нести солидарную ответственность, т.к. в данном случае орган публично-правового образования фактически олицетворяет собой государство (муниципальную единицу).

В случае, когда государственные (муниципальные) органы выступают в гражданском обороте в целях, не связанных напрямую с осуществлением своих властных полномочий и функций, должна сохраниться субсидиарная модель ответственности публично-правовых образований, т.к. в таких отношениях органы действуют как самостоятельные участники гражданского оборота, за которыми закреплено имущество на праве оперативного управления, одновременно являющееся собственностью публично-правового образования.

9. Компенсацию ущерба, предусмотренную в ст. 16.1 ГК РФ следует считать новым способом защиты гражданских прав, для осуществления которого достаточно установления факта и размера вреда, причинно-следственной связи между правомерными действиями соответствующего

органа и возникшим вредом, возможность и порядок взыскания такой компенсации должны предусматриваться законом.

Предложения по совершенствованию законодательства.

1. Предлагается дополнить в Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» статьей 9.3 «Казенные учреждения» следующего содержания:

«1. Казенным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг и (или) исполнения государственных функций, в целях обеспечения реализации полномочий и функций органов публично-правовых образований, финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы.

2. Казенное учреждение находится в ведении органа государственной власти (государственного органа), органа местного самоуправления, осуществляющего бюджетные полномочия главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, если иное не установлено законодательством Российской Федерации.

3. Учредительным документом казенного учреждения является положение, которое должно содержать сведения, предусмотренные законами и иными нормативными актами.

4. Название учреждения должно содержать его наименование, указание на собственника имущества учреждения, указание на тип учреждения и слово «учреждение».

5. Казенное учреждение может осуществлять приносящую доходы деятельность, только если такое право предусмотрено в его учредительном документе. Доходы, полученные от указанной деятельности, поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации.

6. Казенное учреждение осуществляет операции с бюджетными средствами через лицевые счета, открытые ему в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

7. Заключение и оплата казенным учреждением государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров, подлежащих исполнению за счет бюджетных средств, производятся от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования в пределах доведенных казенному учреждению лимитов бюджетных обязательств, если иное не установлено настоящим Кодексом, и с учетом принятых и неисполненных обязательств.

Нарушение казенным учреждением требований настоящего пункта при заключении государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров является основанием для признания их судом недействительными по иску органа государственной власти (государственного органа), органа местного самоуправления, осуществляющего бюджетные полномочия главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, в ведении которого находится это казенное учреждение.

8. Казенное учреждение самостоятельно выступает в суде в качестве истца и ответчика.

9. Казенное учреждение не имеет права предоставлять и получать кредиты (займы), приобретать ценные бумаги. Субсидии и бюджетные кредиты казенному учреждению не предоставляются.

10. Органы государственной власти и органы местного самоуправления могут участвовать в гражданских правоотношениях в организационно-правовой форме казенных учреждений».

В свою очередь, в связи с предложением о внесении статьи 9.3 «Казенные учреждения» в ФЗ «О некоммерческих организациях» необходимо привести в соответствие ст. 131 БК РФ.

2. Предлагается ст. 125 ГК РФ изложить в новой редакции:

«Статья 125. Порядок участия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством

1. От имени Российской Федерации и субъектов Российской Федерации могут своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступать в суде государственные органы, являющиеся юридическими лицами, в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

2. От имени муниципальных образований своими действиями могут приобретать и осуществлять права и обязанности, указанные в пункте 1 настоящей статьи, органы местного самоуправления, являющиеся юридическими лицами, в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

3. В случаях и в порядке, предусмотренных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, нормативными актами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, по их специальному поручению от их имени могут выступать государственные органы, органы местного самоуправления, являющиеся юридическими лицами, а также иные юридические лица и граждане».

3. Предлагается п. 2.1 ст. 16 ФЗ «О некоммерческих организациях» изложить в новой редакции: «Принятие решения о реорганизации и проведение реорганизации бюджетных или казенных учреждений, если иное не установлено актом Правительства Российской Федерации, осуществляются в порядке, установленном федеральным законодательством», а пп. 1,2,3, п. 2.1, ст. 16 исключить. Действие Постановления Правительства РФ № 539 от 26 июля 2010 г. распространить не только на федеральные казенные учреждения, но и на казенные

учреждения субъектов РФ и казенные учреждения муниципальных образований.

Теоретическая и практическая значимость исследования заключается в ценности выводов автора диссертационного исследования для объяснения специфики и особенностей гражданско-правового статуса органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также участия таких органов в гражданских правоотношениях. Это позволило выявить ряд проблем и спорных вопросов в данной сфере, сформулировать теоретические выводы и предложения по совершенствованию гражданского законодательства. Комплексный характер диссертационного исследования предопределяет значимость результатов работы для межотраслевых связей, регулирующих деятельность органов публично-правовых образований.

Практическая значимость заключается в возможности использования результатов исследования в нормотворческой деятельности законодательных и исполнительных органов власти при регулировании деятельности органов публично-правовых образований. Отдельные выводы могут быть использованы в деятельности судов без внесения конкретных изменений в гражданское законодательство.

Результаты исследования могут выступать в качестве основы для дальнейшего исследования гражданско-правового статуса органов государственной власти и органов местного самоуправления с учетом частных и публичных начал, а также использоваться в процессе преподавания гражданского права и бюджетного права.

Степень достоверности результатов исследования предопределяется грамотным применением как общих, так и частных научных методов познания, квалифицированным использованием общетеоретических конструкций применительно к особенностям исследуемой темы, что подтверждается большим числом изученных и осмысленных источников

литературы, полнотой использования нормативных актов, анализом правоприменительной практики.

Апробация результатов исследования выразилась в участии автора в форме выступлений с докладами и сообщениями на девяти международных, российских и региональных научно-практических конференциях, в подготовке и публикации тринадцати научных публикаций по исследуемой теме общим объемом 3,5 п.л., из которых шесть содержатся в рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК при Министерстве образования и науки России для публикации результатов диссертационных исследований.

Отдельные результаты проведенного исследования обсуждались и внедрялись в работе Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда.

Результаты проведенного исследования также используются при проведении занятий по дисциплинам «Гражданское право» в ФГБОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет» филиал в г. Миассе, где автор диссертационной работы является преподавателем.

Диссертация обсуждена и рекомендована к защите на заседании кафедры гражданского права и процесса Южно-Уральского государственного университета (национального исследовательского университета).

Структура работы обусловлена содержанием диссертационного исследования и включает в себя введение, три главы, объединяющие шесть параграфов, заключение и библиографический список.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ГРАЖДАНСКОЙ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

§ 1. Гражданская правосубъектность органов государственной власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации

В настоящее время ГК РФ исчерпывающим образом определяет круг участников гражданских правоотношений, к которым относятся граждане, юридические лица, Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования (публично-правовые образования)¹. Однако помимо перечисленных субъектов гражданских правоотношений, указанных в ст. 2 ГК РФ, ст. 124 – 127 ГК РФ закрепляют возможность представлять интересы от имени публично-правовых образований в гражданских правоотношениях органам государственной власти и органам местного самоуправления. В данном случае возникает вопрос: на каком основании такие органы участвуют в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, ведь ст. 2 ГК РФ закрыто закрепила круг данных лиц. В свою очередь из этого вытекает второй вопрос – необходимо ли им обладать гражданской правосубъектностью, чтобы выступать в гражданском обороте, как от собственного имени, так и от имени публично-правовых образований?

Изучению гражданской правосубъектности публичных образований и органов государственной власти большое внимание в гражданском праве

¹Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51 – ФЗ (в ред. от 13.07.2015) // СЗ РФ. 1994. № 32, ст. 3301; 2015. № 27, ст. 3945.

уделялось в советский период, т.к. они выступали основными участниками хозяйственных отношений того периода, в настоящее же время с переходом к рыночной экономике изучение данного вопроса необоснованно отошло на второй план. Поэтому, учитывая большой опыт советских цивилистов по данной проблематике, представляется целесообразным обратиться к основным разработкам того времени, сравнив их с существующими и определить пределы гражданской правосубъектности органов государственной (муниципальной) власти в гражданских правоотношениях.

Однако прежде чем рассмотреть вопрос о гражданской правосубъектности публично-правовых образований и их органов, следует указать, что собой представляет в целом гражданская правосубъектность и из каких составных элементов она состоит. Так, выделяются немецкий и французский подходы относительно понимания гражданской правосубъектности.

Немецкая доктрина отождествляет понятие правосубъектности и правоспособности. Как отмечает О.С. Иоффе «такое единодушие проявляется не только среди цивилистов, подчеркивающих, что юридическое понятие личности совпадает с понятием правоспособности, что правоспособность объединяет всех лиц и т.п., что субъектом права или лицом является тот, кто может иметь права»¹, но и у государствоведов и административистов.

В противовес немецкой доктрине существует французский подход к решению данного вопроса, который устанавливает, что понятие правосубъектности включает в себя правоспособность и дееспособность, т.е. имеется способность, как обладать правами и обязанностями, так и осуществлять их.

¹ *Иоффе О.С.* Избранные труды по гражданскому праву: из истории цивилистической мысли. Гражданское правоотношение. Критика теории «хозяйственного права». 3-е изд., испр. – М., Статут, 2000. С. 88.

В отечественной цивилистической науке также сформулировано сформулировала несколько подходов в отношении гражданской правосубъектности.

Первая и самая распространенная в настоящее время точка зрения заключается в понимании правосубъектности как комплексной правовой категории, включающей в себя правоспособность и дееспособность. Так, в частности, еще Ю.С. Гамбаров в своих трудах отметил, что «быть субъектом права характеризуется обычно термином правоспособность... понятие правоспособности не нужно смешивать с дееспособностью, которой называется способность совершать те или иные действия, сопровождаемые юридическими последствиями»¹. Таким образом, Ю.С. Гамбаров признавал существование и право- и дееспособности, которыми обладает юридическая личность. Также О.С. Иоффе отмечал, что право- и дееспособность составляют единую категорию правосубъектности². Данной точки зрения придерживаются также Ю.К. Толстой³, И.В. Никифоров⁴, Н.В. Витрук⁵, С.С. Алексеев⁶, Е.А. Суханов⁷ и другие.

Второе направление представлено учением С.Н. Братуся о правосубъектности. По его мнению, понятия «правосубъектность» и «правоспособность» по своему объему и содержанию совпадают между собой⁸. «Автор подчеркивает, что праводеспособность образует понятие правосубъектности, однако существуют реальные общественные отношения,

¹ См.: *Гамбаров Ю.С.* Гражданское право. Общая часть. Лекции. – М., литография общ. распр. п. кн., 1898. С. 545-546.

² См.: *Иоффе О.С.* Развитие цивилистической мысли в СССР (Ч. 1). – Л., изд-во Ленингр. ун-та., 1975. С. 114-126.

³ См.: *Толстой Ю.К.* К теории правоотношения. – Л., изд-во Ленингр. ун-та., 1959. С. 10.

⁴ См.: *Гражданское право: учебник в 3 томах Т. 1. / Е.Н. Абрамов, Н.Н. Аверченко, Ю.В. Байгушева и др.; под ред. А.П. Сергеева.* – М., РГ-Пресс, 2011. С. 342-343.

⁵ См.: *Витрук Н.В.* Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. – М., 1979. С. 89.

⁶ См.: *Алексеев С.С.* Собрание сочинений в 10 томах. Том 8: учебники и учебные пособия. – М., Статут, 2010. С. 420-521.

⁷ См.: *Российское гражданское право: Учебник: В 2 т. Т. 1: Общая часть. Вещное право. Наследственное право. Интеллектуальные права. Личные неимущественные права / Отв. ред. Е.А. Суханов.* – 2 изд., стереотип. – М., Статут, 2011. С. 286.

⁸ См.: *Братусь С.Н.* Субъекты гражданского права. – М., Госюриздат, 1950. С. 6.

участниками которых являются правоспособные, но не дееспособные граждане. Поэтому делается вывод, что в гражданском праве правосубъектность и правоспособность – идентичные понятия, и для того, чтобы быть субъектом подавляющего большинства гражданских прав, достаточно обладать правоспособностью»¹.

Данные позиции являются основными в отечественной цивилистике в настоящее время.

В Российской Федерации воспринят французский подход, согласно которому в понятие правосубъектности вкладывается совокупность таких составных элементов, как правоспособность и дееспособность.

Далее, необходимо остановиться на вопросе гражданской правосубъектности таких публично-правовых образований, как Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования, т.к. последние напрямую связаны с государственными (муниципальными) органами и публичными образованиями.

По вопросу наличия и объема гражданской правосубъектности публично-правовых образований разработано несколько подходов. Рассмотрение каждого из них позволит выявить взаимосвязь между гражданской правосубъектностью Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и, соответственно, органов государственной власти (органов местного самоуправления), определившись в итоге с пределами гражданской правосубъектности последних.

К таковым относятся: признание за Российской Федерации, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями общей (универсальной) правосубъектности и признание за представленными выше субъектами специальной (целевой, функциональной) правосубъектности.

¹Моисеева Е.В. К вопросу о правосубъектности публично-правовых образований в гражданском праве России // Юрист. 2006. № 9 // СПС «КонсультантПлюс».

Изучение данного вопроса представляется целесообразно начать с первой точки зрения – гражданская правосубъектность Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований носит общий (универсальный) характер. Сторонниками такого подхода являются М.И. Брагинский¹, Д.А. Плетнев², О.Н. Садиков³ и другие. Так, например, М.И. Брагинский утверждает, что Российская Федерация, субъекты российской Федерации и муниципальные образования обладают общей правоспособностью, а значит вправе, в принципе, заключать любые гражданско-правовые договоры, кроме случаев, когда иное предусмотрено законом»⁴. Заслуживающим внимания представляется высказывание Д.С. Плетнева. Он утверждает, что «правоспособность государства можно именовать универсальной, в отличие от общей правоспособности граждан и специальной (по общему правилу) юридических лиц»⁵, схожая позиция прослеживается и в работах О.Н. Садикова. Таким образом, в рамках одного подхода происходит противопоставление общей правосубъектности и универсальной правосубъектности, что само по себе уже заслуживает отдельного внимания.

Итак, такая позиция основывается на том, что государство, в том числе субъекты Российской Федерации и муниципальные образования могут самостоятельно, путем изменения норм права увеличивать или уменьшать свою гражданскую правосубъектность, что свидетельствует об общем, универсальном характере. В свою очередь, Е.Б. Крылова приводит еще

¹См.: *Брагинский М.И., Витрянский В.В.* Договорное право. Книга первая. Общие положения: 3-е изд. стер. – М., Статут, 2011. С. 359.

²См.: *Гражданское право: учебник для вузов, часть 1 / под общей ред. Т.И. Илларионовой и др.* – М., 1998. С. 140.

³См.: *Гражданское право России. Общая часть: курс лекций / под ред. О.Н. Садикова.* – М., 2001. С. 250-251.

⁴См.: *Брагинский М.И., Витрянский В.В.* Договорное право. Книга первая. Общие положения: 3-е изд. стер. – М.: Статут, 2011. С. 359.

⁵ *Гражданское право: учебник для вузов, часть 1 / под общей ред. Т.И. Илларионовой и др.* – М., 1998. С. 140.

несколько аргументов в пользу данной точки зрения, основные из которых заключаются в следующем:

1. «Участие публично-правовых образований в гражданско-правовых отношениях строится на базисе общего дозволения Здесь установлен общий правовой режим с изъятиями, которые установлены законодательно (т.е. опять-таки самими публично-правовыми образованиями) либо которые напрямую вытекают из их публичной природы.

2. Публично-правовые образования, являясь обладателями публичной власти, сами устанавливают свой объем правоспособности, создают правовой (имущественный) статус, т.е. определяют те гражданские права, носителями которых они могут быть, а также условия и порядок возникновения и осуществления этих прав.

3. Только публично-правовые образования (их отдельные виды) вправе быть собственниками любых вещей, в том числе изъятых из оборота и ограниченных в обороте, причем без соблюдения каких-либо условий»¹.

Таким образом, ряд аргументов в пользу признания за публично-правовыми образованиями общей гражданской правосубъектности имеет место быть, однако сторонники представленной концепции не учли ряд моментов, что не позволяет признать за Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями общий характер гражданской правосубъектности, по нашему мнению.

В рамках этой теории необходимо уделить внимание таким двум терминам как «общая гражданская правосубъектность» и «универсальная гражданская правосубъектность».

Так, под словом «общий» понимается «коллективный, совместный с другими, принадлежащий всем; свойственный всем; всеобщий, касающийся

¹ Крылова Е.Б. Природа гражданской правосубъектности публично-правовых образований // Юридический мир. 2010. № 4. // СПС «КонсультантПлюс».

всех»¹, а универсальный, в свою очередь, означает «пригодный для многого, с разнообразными функциями»².

Таким образом, из анализа представленных понятий следует, что по своему объему они не идентичны. В понятии «общий» используются такие слова как «всем, всеобщий», а в понятии универсальный ни разу не встречается таких слов. Именно человек как физическое лицо обладает всевозможной правоспособностью и дееспособностью, т.к. человек – это одушевленное, неабстрактное понятие, а государство – это нечто неодушевленное, абстрактное, созданное человеком для определенных целей и выполнения определенных функций, что говорит о невозможности распространения на него общего режима гражданской правосубъектности. Государство является продуктом деятельности человека и поэтому оно не может обладать большей по объему правоспособностью и дееспособностью, чем физическое лицо.

В свою очередь, понятие «универсальный» включает в себя «разнообразные функции», причем не «все», не «всеобщие», а именно разнообразные функции. Это в полной мере выражается в государстве, которое, как уже говорилось выше, создано для определенных целей, достигаемых посредством выполнения различных функций.

Соответственно, термины «общая гражданская правосубъектность» и «универсальная гражданская правосубъектность» не идентичны по своему объему и содержанию, и в этом вопросе автор диссертационной работы придерживается мнения таких ученых, как Д.А. Плетнев, В.В. Залесский, утверждающих, что государство наделено именно признаком универсальности.

Те же аргументы, которые приводятся Е.Б. Крыловой в пользу признания за

¹ Ушаков Д.Н. Толковый словарь // Режим доступа: URL: <http://ushakovdictionary.ru/> (дата обращения 10.12.2012).

² См.: Там же.

государством общей правосубъектности подходят именно к понятию «универсальная гражданская правосубъектность».

В целом, рассмотрев первый подход в понимании гражданской правосубъектности публично-правовых образований можно придти к следующим выводам:

1. Сама по себе точка зрения о признании общей (универсальной) гражданской правосубъектности публично-правовых образований представляется недоработанной. Так, сторонники данной концепции не вникают в сущность таких понятий как «общий» и «универсальный», что в свою очередь приводит к одинаковому пониманию этих двух терминов и соответственно к ошибочному отождествлению общей гражданской правосубъектности с универсальной гражданской правосубъектности. Как уже выше отмечалось, общей гражданской правосубъектностью обладает только физическое лицо, а государство, как продукт деятельности человека – физического лица, для достижения своих целей может в рамках данной концепции обладать только универсальной гражданской правосубъектностью, хотя сам автор диссертационной работы придерживается несколько иной точки зрения.

2. Аргументы, приведенные в пользу признания за публично-правовыми образованиями общей гражданской правосубъектности, в итоге свидетельствуют об ее универсальности.

3. Законодательство Российской Федерации не указывает, что публично-правовые образования обладают общей гражданской правосубъектностью. Так, п. 2 ст. 124 ГК РФ устанавливает, что к Российской Федерации, субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям «применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов». Это, в свою

очередь, также указывает, что гражданская правосубъектность не носит общий характер.

4. Относительно универсальной гражданской правосубъектности следует отметить, что публичные образования в разной степени обладают признаком универсальности, однако говорить об их универсальной гражданской правосубъектности не совсем верно, т.к. участие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в гражданских правоотношениях носит вынужденный характер. Тот факт, что государство издает нормативно-правовые акты, не означает, что нормотворческая деятельность публично-правовых образований безгранична, в любом случае их действия (бездействия) ограничены рамками законодательства, и вне рамок правового поля само существование публично-правовых образований невозможно.

Теперь представляется целесообразным рассмотреть второй подход в определении гражданской правосубъектности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, который заключается в признании за последними специальной (целевой, функциональной) правосубъектности. Данная точка зрения в настоящее время является наиболее распространенной.

Так, Т.А. Терещенко утверждает, что «правоспособность публичных образований носит специальный характер, т.е. объем возможных прав и обязанностей публичных образований изначально ограничен, в частности целями деятельности и публичными интересами»¹, такая же позиция представлена и С.П. Гришаевым².

Особенность участия публично-правовых образований в гражданских правоотношениях проявляется в том, что Российская Федерация, субъекты

¹ Гражданское право: учебник в 3 томах Т. 1. / Е.Н. Абрамов, Н.Н. Аверченко, Ю.В. Байгушева и др.; под ред. А.П. Сергеева. – М., РГ-Пресс, 2011. С. 354-355.

²См.: Гришаев С.П. Государство как участник гражданских правоотношений // СПС «КонсультантПлюс».

Российской Федерации и муниципальные образования наделены публичной властью, в связи с чем обладают публично-властными полномочиями. «Однако, отмеченное предопределяет лишь их особый гражданско-правовой статус, но не превращает их в носителей властных полномочий в регулируемых гражданским правом отношениях. Публично-правовые образования выступают как равноправные с другими участниками правоотношений стороны, а не как властвующие субъекты. Их гражданская правоспособность носит специальный, а не общий (универсальный) характер»¹. Такой же позиции придерживается и Е.А. Суханов².

Таким образом, данные авторы являются сторонниками теории о наделении Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований специальной гражданской правосубъектностью.

В рамках указанной концепции имеются и другие точки зрения, так, в частности, о наделении таких образований целевой гражданской правосубъектностью³.

Существует также точка зрения, в соответствии с которой государство (муниципальные образования) наделены функциональной правосубъектностью. Так, сторонником данной позиции выступает В.Г. Голубцов, который утверждает, что «участие публично-правовых образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, сводится исключительно к случаям реализации их функций, в связи с чем настаивает на необходимости использования термина «функциональная

¹ *Тархов В.А.* Советское гражданское право. Субъекты гражданского права / под ред. *С.Н. Братуся*. – М., Юрид. Лит., 1984. С. 270- 271.

² См.: Российское гражданское право: Учебник: В 2 т. Т. I: Общая часть. Вещное право. Наследственное право. Интеллектуальные права. Личные неимущественные права / отв. ред. *Е.А. Суханов*. – 2-е изд., стереотип. – М., Статут, 2011. С. 287.

³ См., например: *Боярова О.Ю.* Муниципальное образование: особенности правосубъектности в гражданских правоотношениях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002. С. 15-16. *Кутафин О.Е.* Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования как субъекты гражданского права // Журнал российского права. 2007. № 1. // СПС «КонсультантПлюс».

правоспособность» в отношении гражданской правосубъектности публично-правовых образований»¹.

Разработке и изучению концепции о специальном характере правосубъектности публичных образований посветили также свои труды такие ученые-цивилисты, как В.А. Белов², Ю.К. Толстой³, В.А. Болдырев⁴ и др.

Помимо теоретических разработок по указанному вопросу, имеются разъяснения и в судебной практике. Так, в частности, Конституционный Суд Российской Федерации в своих определениях указал, что Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования участвуют в гражданских правоотношениях как субъекты со специальной правоспособностью⁵.

Начнем с анализа позиции В.Г. Голубцова о наделении публично-правовых образований функциональной гражданской правосубъектностью. Данная точка зрения основывается на том, что государство (муниципальное образование) создано для выполнения определенных публичных функций. Для их осуществления публично-правовое образование в рыночной экономике неизбежно должно вступать в гражданские правоотношения для чего оно наделяется функциональной гражданской правосубъектностью. Как отмечает сам В.Г. Голубцов «более уместным будет использование термина «функциональная правоспособность», что подчеркнет особенности правового статуса публично-правовых образований в гражданском

¹ Крылова Е.Б. Природа гражданской правосубъектности публично-правовых образований // Юридический мир. 2010. № 4. // СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Гражданское право: актуальные проблемы теории и практики / Под общ. ред. В.А. Белова. – М., Юрайт-Издат, 2009.

³ См.: Гражданское право: учебник в 3 т. 4-е изд., перераб. и доп. / под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого – М.: ТК Велби, изд-во Проспект, 2006. С. 356.

⁴ См.: Болдырев В.А. Конструкция юридического лица несобственника: опыт цивилистического исследования. – М.: Статут, 2012.

⁵ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 04.12.1997 № 139-О // документ официально не опубликован; Определение Конституционного Суда российской Федерации от 01 октября 1998 г. № 168-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1999. № 1.

обороте»¹. Однако данный подход обладает рядом недостатков. Так, государство или муниципальное образование создается не столько для выполнения публичных функций, а сколько для достижения определенного общественно-полезного эффекта. Соответственно, наделение таких образований функциональной гражданской правосубъектностью представляется ошибочным.

Второй подход заключается в наделении Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований целевой гражданской правосубъектностью. Представители данной точки зрения исходят из того, что государство или муниципальное образование создается для определенного общественно-полезного эффекта, для реализации общественных интересов, для чего публично-правовые образования в современных условиях, в том числе должны вступать в гражданские правоотношения. Действительно, государство или муниципальное образование создают для определенных целей, однако сами цели четко определены для конкретных государственных или муниципальных органов, а не для публичных образований. Так, например, «Министерство финансов Российской Федерации (Минфин России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере бюджетной, налоговой, страховой, валютной, банковской деятельности, кредитной кооперации, микрофинансовой деятельности, финансовых рынков, государственного долга, аудиторской деятельности, бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности...»², таким образом, в данном случае определены цели (направления) деятельности Министерства финансов. К тому же особенность гражданской правосубъектности таких участников

¹ Голубцов В.Г. Государство как частноправовой субъект: правовая природа и особенности // Журнал российского права. 2010. № 10. С. 61 – 77 // СПС «КонсультантПлюс».

² Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации» (в ред. от 28.09.2015)// СЗ РФ. 2004. № 31, ст. 3258; 2015. № 38, ст. 5286.

гражданских правоотношений не ограничивается только целями деятельности, еще одной отличительной чертой можно считать возможность изменения публично-правовым образованием размеров своей правосубъектности, в том числе и гражданской. Таким образом, утверждать в полной мере, что публично-правовое образование обладает целевой гражданской правосубъектностью представляется недостаточно обоснованным.

Итак, признание за Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями целевой или функциональной гражданской правосубъектности представляется не совсем верным, т.к. данное положение резко сужает круг тех гражданских правоотношений, в которых государство или муниципальное образование может принять участие, не учитывая при этом, возможность таких субъектов права самостоятельно ее расширить. Поэтому представляется целесообразным согласиться с мнением большинства ученых, а также с мнением судейского сообщества о признании за Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями специальной гражданской правосубъектности.

Изучив и рассмотрев вопросы о том, что собой представляет понятие «гражданская правосубъектность», проанализировав основные точки зрения в определении гражданской правосубъектности публично-правовых образований, и, установив, что их правосубъектность в гражданских правоотношениях носит специальный характер, можно перейти непосредственно к исследованию гражданской правосубъектности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В целом, участие органов власти в гражданских правоотношениях является малоизученным, да и само гражданское законодательство не уделяет этому должного внимания, не называя таких субъектов права участниками гражданских правоотношений, хотя именно последние

осуществляют права и несут обязанности как за Российскую Федерацию, субъекты Российской Федерации или муниципальные образования, так и за самих себя. Более того, принят ряд нормативно-правовых актов, регулирующих участие таких органов в гражданских правоотношениях, например, Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹. Также в науке гражданского права отсутствуют четко разработанные теоретические подходы по данному вопросу. Однако все-таки можно выделить две основные противоположные точки зрения.

Суть первой заключается в том, что у органов государственной власти и органов местного самоуправления вообще нет гражданской правосубъектности и их нельзя рассматривать в качестве самостоятельных участников гражданских правоотношений. Субъектами отношений, регулируемых гражданским законодательством, выступают только Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования. Так, представителями данной точки зрения являются Н.А. Пешин², В.А. Щепачев³, Е.С. Кузьменков⁴, В.А. Слыщенков⁵, и другие.

Второй подход заключается в признании за государственными (муниципальными) органами гражданской правосубъектности, самостоятельности существования гражданско-правовой личности таких

¹ Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (в ред. от 15.09.2015) // СЗ РФ. 2013. № 14, ст. 1652; 2015. № 10, ст. 1393.

²См.: *Пешин Н.Л.* Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. – М., Статут, 2007. С. 169-170.

³См.: *Щепачев В.А.* Органы местного самоуправления как юридические лица // Право и политика. – 2010. № 1. С. 20 - 25. // СПС «КонсультантПлюс».

⁴См.: *Кузьменков Е.С.* Участие публично-правовых образований в гражданских правоотношениях // Актуальные проблемы гражданского права: материалы I Межвузовской научно-практической конференции, 03 марта, 2011 г. – М., издатель Степаненко, 2011. С. 146-151.

⁵См.: *Слыщенков В.А.* Участие государства в отношениях, регулируемых гражданским правом: к вопросу о правовом положении государственных органов // Вестник гражданского права. 2010. № 6. С. 90.

органов. Сторонниками данной точки зрения являются И.В. Никифоров¹, В.А. Болдырев², Т.И. Илларионова³, и другие.

Также существует еще один подход по данному вопросу, который не отрицает возможность участия органов власти и управления в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, но устанавливает необходимость введения в гражданское законодательство такой правовой конструкции как юридическое лицо публичного права. В рамках данной концепции рассматривается вопрос и о гражданской правосубъектности таких органов в случае их участия в гражданских правоотношениях. Однако, данный подход представляется целесообразным исследовать в самостоятельном разделе диссертационной работы. Отметим только, что в последние годы в Российской Федерации данная теория активно обсуждается как учеными цивилистами, так и государствоведами.

Основной тезис сторонников первого подхода заключается в том, что органы государственной власти и органы местного самоуправления не являются юридическими лицами, не обладают гражданской правосубъектностью, и, следовательно, не могут быть самостоятельными участниками гражданских правоотношений. Однако в рамках данной позиции существует также несколько точек зрения, основные из которых необходимо проанализировать.

Сторонники первого направления утверждают, что органы государственной власти и органы местного самоуправления вообще нельзя рассматривать как участников гражданских правоотношений. Они являются субъектами только публичного права и обладают только публичной правосубъектностью, и, соответственно, не являются участниками

¹См.: Гражданское право: учебник в 3 томах Т. 1. / Е.Н. Абрамов, Н.Н. Аверченко, Ю.В. Байгушева и др.; под ред. А.П. Сергеева. – М., РГ-Пресс, 2011. С. 342-343.

²См.: Болдырев В.А. Конструкция юридического лица несобственника: опыт цивилистического исследования. – М., Статут, 2012. С. 353.

³См.: Гражданское право: учебник для вузов / под ред. Т.И. Илларионовой, Б.М. Гонгало, В.А. Плетьева. – М., ИНФРА-М, 1998. С. 141.

отношений, регулируемых гражданским законодательством. Вывод данных ученых основан на том, что в соответствии с абз. 2, п. 1, ст. 2 Гражданского кодекса Российской Федерации «участниками регулируемых гражданским законодательством отношений являются граждане и юридические лица. В регулируемых гражданским законодательством отношениях могут участвовать также Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования». Таким образом, органы государственной власти и органы местного самоуправления в данном перечне отсутствуют, следовательно, данные субъекты не могут быть участниками гражданских правоотношений в принципе. Более того данные органы не создаются для участия в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, все их действия совершаются в интересах Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или муниципальных образований и их жителей, проживающих на соответствующей территории.

Так, Н.Л. Пешин, утверждает: «положение о том, что органы местного самоуправления являются юридическими лицами, противоречит нормам Гражданского кодекса РФ ... ч. 2 ст. 41 Федерального закона, называя их муниципальными учреждениями, допускает грубейшую ошибку»¹.

Однако, несмотря на кажущуюся логичность данного направления и указанных выше высказываний, сторонники этой точки зрения не учитывают ряд важнейших обстоятельств, не обратить внимания на которые представляется недопустимым. Так, в частности, не вызывает сомнения тот факт, что государственные (муниципальные) органы напрямую не представлены в качестве отдельных участников гражданских правоотношений, но специальные нормативные акты (в основном положения) называют тот или иной орган государственной власти или орган местного самоуправления юридическим лицом, либо наделяют их правами

¹ Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. – М., Статут, 2007. С. 169-170.

юридического лица. Также в отдельных нормативно-правовых актах указывается, что такие органы участвуют в гражданских правоотношениях в организационно-правовой форме учреждения. В свою очередь органы государственной власти и органы местного самоуправления могут выступать в гражданском обороте как от имени Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или муниципального образования, так и в собственных интересах, для чего они в гражданских правоотношениях выступают в форме учреждений, если иная организационно-правовая форма не предусмотрена законом. Отметим, что именно учреждение как организационно-правовая форма используется органами публично-правовых образований, следовательно, государственные (муниципальные) органы обладают самостоятельной юридической личностью и наделяются гражданской правосубъектностью.

Второе направление в рамках такого подхода является более «демократичным», по сравнению с первым. В соответствии с ним не отрицается сам факт участия государственных или муниципальных органов в гражданских правоотношениях, однако, только в качестве представителей Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или муниципальных образований, используя при этом гражданскую правосубъектность последних. Такая точка зрения отрицает самостоятельную юридическую личность органов государственной власти и органов местного самоуправления в гражданских правоотношениях.

Так, Е.С. Кузьменков указывает, что «действующее гражданское законодательство не дает оснований полагать о наличии самостоятельной правосубъектности органов муниципальной и государственной власти»¹. Е.Б. Крылова также отмечает, что «признание самостоятельной юридической личности за государственными органами противоречит самой их сущности,

¹ Кузьменков Е.С. Участие публично-правовых образований в гражданских правоотношениях // Актуальные проблемы гражданского права: материалы I Межвузовской научно-практической конференции, 03 марта, 2011 г. – М., издатель Степаненко, 2011. С. 151.

что с позиций гражданского права «целое» не может обладать правосубъектностью своих составляющих»¹. Соответственно, никакими правами юридического лица органы государственной (муниципальной) власти не могут наделяться, а лишь выступают в гражданских правоотношениях представителями государства (муниципальных образований). Е.В. Чиркин отметил, что «органы государства и муниципальных образований не могут выступать от своего имени в качестве хозяйствующих субъектов (если они, их должностные лица и участвуют в гражданско-правовых отношениях, то не от собственного имени, а как законные представители государства, субъекта Федерации, муниципального образования)»².

Однако сторонники данного направления не учитывают следующее: во-первых, государственные и муниципальные органы могут действовать в гражданских правоотношениях не только в интересах публично-правовых образований, но и самостоятельно для удовлетворения своих материально-технических нужд, что свидетельствует о наличии у них самостоятельной гражданской правосубъектности и, во-вторых, осуществлять функции представительства в соответствии с гражданским законодательством может только лицо, обладающее гражданской правосубъектностью, следовательно, для представления интересов в гражданских правоотношениях Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований соответствующий орган должен обладать гражданской правосубъектностью.

Третье направления в рамках данного подхода заключается в признании таких органов государственной и муниципальной власти аналогичными органам управления юридических лиц, т.е. такой орган является организационным структурным элементом Российской Федерации,

¹ Крылова Е. Б. Органы публично-правовых образований: проблемы юридической персонификации в гражданских правоотношениях // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 5. С. 10.

² Чиркин В.Е. Юрическое лицо публичного права. – М., Норма, 2007. С. 118.

субъектов РФ или муниципальных образований. Таким образом, органы власти и управления не обладают самостоятельной юридической личностью и, соответственно, гражданской правосубъектностью. Не может часть целого быть самостоятельным субъектом. Так, В.А. Слыщенков утверждает, что «трактовка органа публично-правового образования как юридического лица остается в плену устаревших советских гражданско-правовых представлений, не учитывает свободы воли, самостоятельности и независимости, лежащей в основе юридического лица согласно его понятию. Государственные органы не могут обладать свободой воли и собственными интересами в сфере гражданско-правовых отношений. Соответственно, они относятся к государству, как части к целому, любые защищаемые гражданским правом интересы государственного органа следует понимать как интересы государства в целом»¹.

О.Ю. Усков, также отмечает, что «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), как и юридическое лицо имеет свои органы только для того, чтобы приобретать гражданские права и обязанности посредством совершения ими юридически значимых действий (ст. 53 ГК РФ)»².

Данный подход поддержан также Ф.Ф. Кокошкиным, который утверждал, что «органы государства лишены правоспособности, осуществляемые ими, принадлежат не им, а всему государственному союзу.

¹ Слыщенков В.А. Участие государства в отношениях, регулируемых гражданским правом: к вопросу о правовом положении государственных органов // Вестник гражданского права. 2010. № 6. С. 76-77.

² Усков О.Ю. Самостоятельная правосубъектность государственных органов и ответственность государства по обязательствам из договора // Хозяйство и право. 2003. № 9. С. 108.

Они не могут быть также названы и представителями в том смысле, в каком этот термин употребляется в гражданском праве»¹. Аналогичной позиции придерживается Е.Б. Крылова².

Таким образом, представители данного направления считают, что признание органов государственной власти и органов местного самоуправления юридическими лицами является историческим пережитком. И, несмотря на то, что государственные (муниципальные) органы в соответствии с действующим законодательством в большинстве случаев являются юридическими лицами и действуют в гражданском обороте в качестве казенных учреждений «в имущественном обороте государственный орган следует рассматривать как часть государства – субъекта гражданского права, подобно органу юридического лица»³.

Сторонники данной точки зрения в обосновании своей позиции утверждают, что наделение органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельной гражданской правосубъектностью в свою очередь свидетельствует о недееспособности государства. Однако говорить о недееспособности государства или муниципального образования представляется неверным. Так, Российская Федерация, субъекты РФ или муниципальные образования фактически дают право органам государственной власти и органам местного самоуправления представлять интересы публично-правовых образований, а наделить такими полномочиями в соответствии с ГК РФ может только дееспособное лицо коим и является государство или муниципальное образование. Сделки, которые заключаются такими органами, заключаются от имени и в интересах вышеуказанных участников гражданских правоотношений. Более того,

¹ *Кокоскин Ф.Ф.* К вопросу о юридической природе государства и органов государственной власти // URL: http://dugward.ru/library/kokoshkin/kokoshkin_k_voprosu_o_uridichesloy_priode.html (дата обращения – 23.12.2013).

² *Крылова Е.Б.* Гражданская правосубъектность публично-правовых образований: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2011. С. 102.

³ См.: *Крылова Е.Б.* Указ. соч.

именно Российская Федерация, субъекты Российской Федерации или муниципальные образования принимают решение о создании соответствующего органа и о наделении таких органов правами или статусом юридического лица, посредством указания такого положения в нормативно-правовых актах, что также свидетельствует о наличии правосубъектности таких лиц. Безусловно, чаще всего, свою гражданскую дееспособность государство или муниципальные образования реализуют через соответствующие органы, однако представленные выше доводы и примеры, говорят о наличии у публично-правовых образований самостоятельной гражданской дееспособности, просто необходимо учитывать, как ранее уже было установлено, они обладают специальной гражданской правосубъектностью.

К тому же сами органы государственной власти и органы местного самоуправления все-таки обладают самостоятельной гражданской правосубъектностью в вопросах удовлетворения собственных материально-технических нужд, посредством вступления в гражданские правоотношения, т.к. государство и муниципальные образования отдали решение данных вопросов на «откуп» своим органам.

Более того, органы государственной власти и органы местного самоуправления по общему правилу самостоятельно отвечают по своим обязательствам, находящимися в их распоряжении денежными средствами, и, только при их недостаточности, Российская Федерация, субъекты РФ или муниципальные образования, как собственники имущества, несут субсидиарную ответственность по таким обязательствам, что также свидетельствует о наличии, как у самих публично-правовых образований, так и у их органов самостоятельной гражданской правосубъектности.

Действующее гражданское законодательство содержит положения о такой организационно-правовой форме некоммерческих организаций как учреждение, которая применяется для вовлечения органов и иных

представителей публично-правовых образований в сферу гражданско-правового регулирования. Законодатель в настоящее время развивает и детализирует нормы, посвященные учреждениям. Примером является Федеральный закон от 05.05.2014 № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации», который содержит в себе новые положения, посвященные конкретно публично-правовым учреждениям – статья 123.22¹ «государственные и муниципальные учреждения».

Цели, для которых создаются органы управления в юридических лицах и цели, для которых создаются органы государственной и муниципальной власти различны.

Так, например, структура органов управления обществом с ограниченной ответственностью включает в себя общее собрание участников, исполнительный орган (единоличный или коллегиальный), также может быть создан наблюдательный совет¹. Цель создания таких органов заключается в осуществлении внутренних, управленческих функций в рамках самого юридического лица для стабильного и поступательного развития компании.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления, выполняют организационные функции, и, в первую очередь, такие органы создаются для удовлетворения отдельных общественно-полезных интересов, что в рамках рыночной экономики, невозможно без вступления в гражданские правоотношения. Таким образом, по целям создания органов управления юридическим лицом и органов публичной власти можно говорить о том, что последних нельзя по аналогии приравнивать к органам юридического лица.

¹ Федеральный закон от 08.02.1998 № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» (в ред. от 29.06.2015) // СЗ РФ. 1998. № 7, ст. 785; 2015. № 27, ст. 4001. Федеральный закон от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (в ред. от 29.06.2015) // СЗ РФ. 1996. № 1, ст. 1; 2015. № 27, ст. 4001.

Теперь рассмотрим противоположную точку зрения, сторонники которой убеждены в необходимости закрепления за такими органами гражданской правосубъектности.

В соответствии со ст. 125 ГК РФ, от имени и в интересах Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований приобретать и осуществлять гражданские права и нести гражданские обязанности могут органы государственной власти и органы местного самоуправления, тем самым данная норма закрепляет возможность участия в гражданских правоотношениях органов публично-правовых образований. Если же обратиться к специальным положениям, регулирующим правовой статус отдельно взятых государственных и муниципальных органов, то они также устанавливают наделение последних правами юридического или статусом юридического лица, но уже для решения собственных нужд.

Так, например, такое положение содержится в п. 12 Положения «О министерстве финансов РФ», в п. 15 Положения «О министерстве юстиции РФ»¹, в ч. 7 ст. 37 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»² (далее – Закон о МСУ) в отношении местной администрации, в отношении Банка России³ и т.д.

В ряде нормативно-правовых актов в целом в качестве участников гражданских правоотношений могут выступать органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Так, Федеральный закон от 17.12.1999 № 211-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации» устанавливает

¹ Указ Президента РФ от 13.10.2004 № 1313 «Вопросы министерства юстиции РФ» (в ред. от 12.09.2015) // Российская газета. 2004. № 230; СЗ РФ. 2015. № 37, ст. 5130.

² Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (в ред. от 28.11.2015) // СЗ РФ. 2003. № 40, ст. 3822; 2015. № 48, ст. 6723.

³ Федеральный закон от 10.07.2002. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (в ред. от 05.10.2015) // Российская газета. 2002. № 127; 2015. № 228.

возможность создания ассоциации экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации – «некоммерческая организация, учредителями которой являются органы государственной власти субъектов Российской Федерации и которая создается на добровольной основе в целях межрегиональной интеграции и социально-экономического развития субъектов Российской Федерации»¹. Данный пример свидетельствует о наличии самостоятельной гражданско-правовой личности органов государства и муниципии, в частности, они могут выступать учредителями некоммерческих организаций.

Интересно обосновывает наличие гражданской правосубъектности у органов публично-правовых образований В.А. Болдырев. В своей статье «Органы власти как участники гражданского оборота и выразители интересов публичных образований»², он приводит в пользу такого подхода два аргумента:

1) конституционно-правовой аргумент, суть которого раскрывается в том, что наличие у государственных (муниципальных) органов власти гражданской правосубъектности способствует развитию принципа разделения властей, т.к. обладая самостоятельной правосубъектностью в том числе и в гражданских правоотношениях, орган публично-правового образования становится самостоятельным субъектом в рамках определенной ветви власти и напрямую не зависит от иной ветви власти;

2) межотраслевой аргумент, который заключается в необходимости сохранения за такими органами гражданской правосубъектности, т.к. последние включаются в материально-правовые и процессуальные правоотношения, как и любые другие юридические лица. Наличие статуса

¹ Федеральный закон от 17.12.1999 № 211-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации» (в ред. от 02.07.2013) // СЗ РФ. 1999. № 51, ст. 6286; 2013. № 27, ст. 3477.

² Болдырев В.А. Органы власти как участники гражданского оборота и выразители интересов публичных образований // Право и экономика. 2011. № 6. // СПС «КонсультантПлюс».

юридического лица и соответственно правосубъектности позволяет им участвовать в налоговых правоотношениях как налогоплательщикам, в трудовых как работодателям, в процессах – в качестве, истцов, ответчиков, и т.д.

В итоге В.А. Болдырев приходит к совершенно обоснованному выводу, с которым следует согласиться, что «сегодня или в обратимой перспективе лишение всех или большинства органов власти статуса юридических лиц вряд ли возможно»¹.

Также признавала органы государственной (муниципальной) власти юридическими лицами Т.И. Илларионова: «органы государственной власти и органы местного самоуправления являются юридическими лицами, – косвенно указывает абз. 3 п. 4 ст. 66 ГК РФ»², профессор Е.А. Суханов также говорит, что органы публично-правовых образований «могут участвовать в гражданских правоотношениях самостоятельно, а не от имени соответствующего публично-правового образования, только в роли финансируемых собственником государственных или муниципальных учреждений – юридических лиц с ограниченным вещным правом оперативного управления на закрепленное за ними имущество и под субсидиарную ответственность создавшего их публичного собственника»³.

О признании таких субъектов участниками гражданских правоотношений в качестве юридических лиц с гражданской правосубъектностью свидетельствует и судебная практика. Так, в частности, Арбитражный суд Тверской области вынес решение от 16 июля 2012 г. по делу № А66-4794/2012⁴, по которому истцом выступал Высший

¹ См.: *Болдырев В.А.* Указ. соч.

² *Гражданское право: учебник для вузов / под ред. Т.И. Илларионовой, Б.М. Гонгалю, В.А. Плетнева.* – М., ИНФРА-М, 1998. С. 124.

³ *Российское гражданское право: Учебник: В 2 т. Т. 1: Общая часть. Вещное право. Наследственное право. Интеллектуальные права. Личные неимущественные права / Отв. ред. Е.А. Суханов.* – 2 изд., стереотип. – М., Статут, 2011. С. 259.

⁴ Решение Арбитражного суда Тверской области от 16.07.2012 по делу № А66-4794/2012 // Официальный сайт Федеральных арбитражных судов Российской Федерации. Картоoteca арбитражных дел / URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/a3d1724e-4ead-489d-bc77-bccda911e6f9> (дата обращения – 10.01.2014)

арбитражный суд РФ и требовал с ответчиков ООО коммерческий банк «Международный строительный банк», ООО «ДХ Консалтинг» взыскать в пользу Высшего арбитражного суда РФ задолженность по банковской гарантии в размере 1 128 800 руб. 00 коп., проценты за пользование чужими денежными средствами общей суммой 79 016 руб. 00 коп. и убытки в размере 1 971 200 руб. 00 коп. по договору. Арбитражный суд Тверской области РФ полностью удовлетворил требования истца и взыскал вышеуказанные требования именно в пользу Высшего Арбитражного Суда РФ (далее – ВАС РФ), т.е. последний выступал в качестве истца от своего имени, как это предусмотрено в п. 1 ст. 48 ГК РФ. Таким образом, данная ситуация явно показывает на практике, что органы государственной власти могут быть самостоятельными юридическими лицами, имеющими собственные нужды и обладающими самостоятельной гражданской правосубъектностью.

Итак, действующее законодательство, научная доктрина и судебная практика указывают на возможность участия в гражданском обороте органов государственной власти и органов местного самоуправления как представителей публично-правовых образований, так и в качестве самостоятельных участников для чего они наделяются самостоятельной гражданской правосубъектностью и облакаются в одну из действующих организационно-правовых форм. На это указывает необходимость в силу ст. 125, 126 ГК РФ, представлять интересы публично-правовых образований, заниматься материально-техническим обеспечением своей деятельности, что в совокупности позволяет таким органам осуществлять свою компетенцию. Наличие статуса юридического лица у органов государственной власти и органов местного самоуправления, позволяет им также быть налогоплательщиками, выступать работодателями, быть истцами и ответчиками в суде, нести по общему правилу самостоятельную юридическую ответственность.

Однако, определив, наличие у органов публичных образований гражданской правосубъектности необходимо рассмотреть ее объем. И самый главный вопрос, который возникает в данном случае – это, гражданская правосубъектность органов государственной (муниципальной) власти идентична гражданской правосубъектности Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований или же носит отличный характер от последних?

Итак, для определения гражданской правосубъектности органов государственной власти и органов местного самоуправления необходимо исходить из объема гражданской правосубъектности соответствующего публично-правового образования. Однако, это не означает, что правосубъектность органов власти и управления равнозначна правосубъектности публично-правового образования, т.к. несмотря на прямое законодательное закрепление самостоятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в гражданских правоотношениях, последние все-таки выступают самостоятельными участниками гражданского оборота. Даже тогда, когда такие органы действуют в гражданских правоотношениях от имени Российской Федерации, субъектов РФ или муниципального образования, они вступают в отношения представительства и используют свою собственную правосубъектность. При этом, с момента создания государственных (муниципальных) органов как юридических лиц или субъектов, наделенных правами юридического лица, они обладают и правоспособностью, и дееспособностью. В то время как публично-правовые образования не являются юридическими лицами, а являются в соответствии с п. 2 ст. 3 ГК РФ самостоятельными субъектами гражданских правоотношений.

На наш взгляд, ответ на вопрос о гражданской правосубъектности органов государственной (муниципальной) власти следует искать в целях и компетенции таких органов.

Под компетенцией (от лат. *Competens* – соответствующий) понимается совокупность полномочий, которыми обладает или должны обладать определенные органы и лица согласно законам, нормативным документам, уставам, положениям¹. Таким образом, компетенция – это комплексное понятие, включающее в себя полномочия и функции того или иного органа государственной (муниципальной) власти. В свою очередь компетенция формируется исходя из тех целей, для которых создан орган.

Так, например, ФЗ «О Центральном Банке Российской Федерации» закрепляет в статье 3 основные цели деятельности, к которым относятся защита и обеспечение устойчивости рубля, развитие и укрепление банковской системы Российской Федерации, обеспечение стабильности и развития национальной платежной системы. Исходя из представленных целей, законодатель в ст. 4 этого же закона сформулировал функции Банка России, к основным из которых можно отнести:

- 1) монополия эмиссия денежных средств;
- 2) является кредитором последней инстанции для кредитных организаций;
- 3) устанавливает правила осуществления расчетов в Российской Федерации;
- 4) устанавливает правила проведения банковских операций;
- 5) принимает решение о государственной регистрации кредитных организаций;
- 6) организует и осуществляет валютный контроль и валютное регулирование и т.д.

Итак, для осуществления указанных функций и для достижения своих целей Банку России как государственному органу необходимо вступать в гражданские правоотношения. Например, для осуществления функции

¹ Райзберг Б.А., Лазовский Л.Ш., Стародубцев Е.Б. Современный экономический словарь // СПС «КонсультантПлюс».

кредитования необходимо обязательно обладать статусом юридического лица, для эмиссии денежных средств Центральный Банк Российской Федерации должен приобрести оборудование и материалы, для его нормального функционирования надо обладать офисными и производственными помещениями. Все это возможно выполнить только путем вступления Банка России в гражданские правоотношения (купли-продажи, аренды, кредитования и т.д.) посредством наделения его статусом юридического лица.

Аналогично дела обстоят, например, и с Министерством иностранных дел Российской Федерации (далее – МИД РФ). Так, в силу п. 13 «Положения о Министерстве иностранных дел Российской Федерации»¹ МИД РФ является юридическим лицом. Соответственно оно обладает гражданской правосубъектностью при выступлении в гражданском обороте. Представляется, что гражданская правосубъектность также происходит из тех целей, для которых создано данное министерство посредством реализации полномочий, которыми оно обладает.

Для реализации соответствующих полномочий, осуществления нормального процесса работы и достижения своих целей МИД РФ вынужден вступать в гражданские правоотношения, однако следует обратить внимание, что гражданская правосубъектность данного органа государственной власти не эквивалентна гражданской правосубъектности Российской Федерации. У представленного органа власти она намного уже и обусловлена теми целями и задачами, для которых он создан.

Органы государственной власти субъектов РФ и муниципальные органы также обладают в большинстве своем статусом юридического лица. Так, в качестве примера, рассмотрим Министерство финансов Челябинской области (далее – Минфин Челябинской области). Положение о Министерстве

¹ Положение о Министерстве иностранных дел РФ, утвержденное Указом Президента РФ от 11.07.2004 № 865 «Вопросы Министерства иностранных дел Российской Федерации» (в ред. от 12.03.2015) // СЗ РФ. 2004. № 28, ст. 2880; 2015. № 11, ст. 1587.

финансов Челябинской области, подобно Положениям о федеральных органах, наделяет Минфин Челябинской области статусом юридического лица¹. Наличие данного статуса позволяет обеспечить исполнение этим органом таких полномочий и функций, как:

1) установление порядка открытия и ведение лицевых счетов, открытых в Минфине;

2) открытие и ведение лицевых счетов главных администраторов (администраторов) источников финансирования дефицита областного бюджета, главных распорядителей (распорядителей) бюджетных средств, а также получателей бюджетных средств, областных бюджетных и областных автономных учреждений;

3) выступление государственным заказчиком при размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд Челябинской области и др.

В данном случае очевидно, что без наличия гражданской правосубъектности осуществлять указанные полномочия и функции, достичь своих целей Минфин Челябинской области не сможет, т.к. необходимо хотя бы организовать материально-техническое обеспечение органа власти для реализации своей компетенции.

Возможность участия органов местного самоуправления в гражданских правоотношениях устанавливается Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в российской федерации» (далее – Закон о МСУ) и Уставами муниципальных образований. Так, ст. 41 Закона о МСУ устанавливает, что представительный и исполнительно-распорядительный органы муниципальных образований являются юридическими лицами. Это же положение воспроизводится,

¹ Положение о Министерстве финансов Челябинской области, утвержденное Постановлением Губернатора Челябинской области от 20.08.2004 № 433 «Об утверждении Положения, структуры и штатной численности Министерства финансов Челябинской области» // СПС «КонсультантПлюс».

например, в Уставе Миасского городского округа¹, который устанавливает, что Собрание депутатов и Администрация Округа являются юридическими лицами (п. 2, ст. 27 и п. 3, ст. 54). Аналогичные нормы содержатся в Уставе Челябинского городского округа², Златоустовского городского округа³, Магнитогорского городского округа⁴ и т.д. Наделение органов местного самоуправления статусом юридического лица в свою очередь свидетельствует о наличии у вышеуказанных органов гражданской правосубъектности.

Итак, приведенные примеры констатируют наличие у органов государственной власти и органов местного самоуправления гражданско-правовой личности. При этом она носит отличный характер от гражданской правосубъектности юридических лиц и публично-правовых образований. Представляется, что правосубъектность таких органов зависит от их целей. И хотелось бы подчеркнуть, что именно от целей, а не от компетенции, хотя последняя важна для определения предельного объема такой правосубъектности у органов власти и управления. Функции и полномочия – это средства достижения целей органов. А гражданская правосубъектность должна обеспечить возможность осуществления таких полномочий и функций, а где-то и непосредственно быть самой возможностью реализации отдельно взятого полномочия, например, по государственным закупкам. В совокупности все это направлено на достижения тех целей, для которых создаются такие органы.

Таким образом, особенности гражданской правосубъектности органов государственной власти и органов местного самоуправления заключаются в следующем.

¹ Устав Миасского городского округа Челябинской области в редакции от 27.11.2009 // «Миасский рабочий». 2009. № 175.

² Устав города Челябинска по состоянию на 26.03.2013 // URL: <http://cheladmin.ru/administraciya-goroda/ustav-goroda> (дата обращения - 12.02.2012).

³ Устав Златоустовского городского округа в редакции от 12.12.2005 // «Златоустовский рабочий». 2005. № 164.

⁴ Устав города Магнитогорска в редакции от 19.02.2007 // СПС «КонсультантПлюс».

Во-первых, гражданская правосубъектность государственных и муниципальных органов носит отличный характер от правосубъектности юридических лиц, в том числе некоммерческих организаций. Так, коммерческие организации обладают общей гражданской правосубъектностью, т.е. обладают возможностью осуществления полного спектра гражданских прав и обязанностей, необходимых для извлечения прибыли. Некоммерческие организации наделены специальной гражданской правосубъектностью (она не идентична гражданской правосубъектности публично-правовых образований), т.е. они могут осуществлять только те гражданские права и обязанности, которые им необходимы для достижения своих уставных целей, при этом каким-то образом расширить объем такой правосубъектности некоммерческие организации сами не в состоянии. Органы государственной власти и органы местного самоуправления обладают гражданской правосубъектностью, необходимой для достижения не только материально-технического обеспечения своей деятельности, но и для целей публично-правовых образований.

Во-вторых, сама по себе правосубъектность государственных (муниципальных) органов носит сложный характер. Подобно правосубъектности публично-правовых образований, такие органы обладают в первую очередь публичной (административной) правосубъектностью и лишь факультативно наделены гражданской правосубъектностью. При этом момент возникновения публичной и гражданской правосубъектностей представляется отличным от публично-правовых образований, у которых с момента своего образования возникает полная правосубъектность, как публичная, так и гражданская. Что же касается органов власти и управления, то публичная правосубъектность возникает у них с момента создания самих органов, а вот наделение последних гражданской правосубъектностью

происходит с момента наделения данного органа правами юридического лица, т.е. приобретения статуса юридического лица¹.

В-третьих, государство и муниципальное образование обладают специальной гражданской правосубъектностью, т.к. нельзя четко определить какими полномочиями и функциями обладает само государство или муниципальное образование, а также конкретные, четкие цели публично-правовых образований. Поэтому назвать их правосубъектность в гражданских правоотношениях целевой. В то время как у государственных (муниципальных) органов всегда существуют конкретные цели, для которых они созданы и определены те полномочия и функции, которые позволяют им достичь своих целей. Более того, именно указание на целевой характер правосубъектности органов публично-правовых образований позволит разрешить сложившиеся в практике проблемы участия в обязательственных отношениях публично-правовых образований и их органов. В настоящее время в тех же договорных отношениях всегда стороной по сделке выступает тот или иной орган государственной власти или орган местного самоуправления, что не соответствует положениям ГК РФ, т.к. в ряде гражданских правоотношений публично-правовые образования должны быть такими субъектами. Целевая же правосубъектность позволит определить, в каких случаях такие органы действуют в целях представления интересов публично-правовых образований, и, следовательно, последние станут стороной по такой сделке, а орган будет указываться только в качестве представителя, и в каких случаях данные органы действуют в целях своего материально-технического обеспечения и, соответственно, являются непосредственной стороной такого обязательства как юридическое лицо.

Рассмотрев основные точки зрения в понимании самого института гражданской правосубъектности, изучив, и, сопоставив, различные точки

¹ Следует пояснить, что действующее законодательство фактически отождествляет понятия «наделение правами юридического лица» и «приобретение статуса юридического лица».

зрения по вопросам гражданской правосубъектности публичных образований и органов государственной власти, органов местного самоуправления, проанализировав в целом представленный материал, считаем целесообразным подвести итоги и представить следующие выводы:

1) Правосубъектность в гражданских правоотношениях публично-правовых образований носит специальный характер, в том числе и обладает признаком универсальности, который позволяет сужать или расширять самостоятельно как гражданскую правосубъектность Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или муниципальных образований, так и их органов.

2) Следует признать, что органы государственной власти и органы местного самоуправления являются участниками гражданских правоотношений, хотя и не поименованы напрямую в ГК РФ и обладают самостоятельной гражданской правосубъектностью.

3) Правосубъектность органов публично-правовых образований включает в себя публичную правосубъектность и гражданскую правосубъектность, при этом гражданская правосубъектность носит факультативный характер. Публичная правосубъектность возникает с момента создания самого органа, а гражданская – с момента наделения такого органа статусом юридического лица.

4) Гражданская правосубъектность государственных (муниципальных) органов является, в отличие от гражданской правосубъектности публично-правовых образований, целевой, т.к. она необходима им для осуществления тех целей, для которых создаются такие органы (для материально-технического обеспечения своей деятельности, для реализации полномочий и функции, которые возложены на такие органы). При этом размер целевой гражданской правосубъектности органов власти и управления зависит напрямую от публично-правовых образований, которых они представляют.

5) Органы государственной власти и органы местного самоуправления нетождественны органам юридического лица, т.к. структура органов управления юридического лица получила четкое законодательное закрепление с указанием своей компетенции, они выражают волю юридического лица, не обладают самостоятельной юридической личностью, цель их создания – осуществление и разрешение внутренних, управленческих задач для стабильного и поступательного развития конкретной организации. В свою очередь, четкий перечень и структура всех органов публично-правовых образований, ввиду их многообразия в Российской Федерации, отсутствуют, соответственно, по аналогии с юридическими лицами, невозможно выстроить четкую систему организации таких органов, выражающих и олицетворяющих волю публично-правового образования. К тому же цель деятельности государственных (муниципальных) органов в отличие от органов юридического лица заключается в обеспечении и удовлетворении отдельных общественно-полезных целей и задач, в том числе посредством вступления в гражданские правоотношения.

§2. Исторический и сравнительно-правовой анализ конструкции юридического лица публичного права в зарубежных странах и Российской Федерации на примере органов публично-правовых образований

Рассмотрев и проанализировав гражданскую правосубъектность государственных (муниципальных) органов, можно перейти к изучению вопроса о признании последних юридическими лицами. Однако целесообразно еще также рассмотреть ранее упомянутый институт «юридическое лицо публичного права» и возможность его распространения на органы публично-правовых образований.

Вопрос о наличии у государственных (муниципальных) органов власти гражданской правосубъектности был рассмотрен в предыдущей части работы. Однако отдельного исследования заслуживает возможность закрепления в современном гражданском законодательстве конструкции «юридическое лицо публичного права» и ее распространения на органы публично-правовых образований. В настоящее время по этому поводу развернута широкая дискуссия как среди представителей цивилистической науки, так и среди государствоведов. Основанием для этого, на наш взгляд, послужило принятие Концепции развития корпоративного законодательства на период до 2008 г., подготовленной Министерством экономического развития РФ, где в п. 35 устанавливалась «необходимость ввести в российское законодательство категорию юридического лица публичного права, существующую в большинстве развитых правовых порядков»¹.

Однако, наше законодательство, никогда не знало такого понятия как юридическое лицо публичного права, хотя теоретические разработки этого вопроса существовали, чего нельзя сказать про европейские и англо-американские страны, где такая конструкция получила легальное закрепление. Так, например, в США существуют публичные корпорации, к которым относятся государственные и муниципальные органы власти². Анализ их законодательства позволяет сделать вывод, что американские публичные корпорации и есть те самые юридические лица публичного права, хотя именно такой термин у них не используется.

Конкретно данная категория закреплена в немецком законодательстве в качестве юридического лица публичного права. При этом в Германии такой правовой институт используется как обобщающее, родовое понятие. Можно утверждать, что *de facto* немецкое гражданское законодательство условно

¹ Концепции развития корпоративного законодательства на период до 2008 г., подготовленной Министерством экономического развития РФ // Закон. 2006. № 9. С. 27.

² См.: Ломакин Д.В. Корпоративные правоотношения: общая теория и практика ее применения в хозяйственных обществах. – М., Статут, 2008. С. 55.

делит все юридические лица на частные и публичные. Положение юридических лиц публичного права закреплено в § 1 Закона ФРГ «О порядке производства дел, находящихся в ведении административных органов», а также упоминается в § 89 ГГУ¹. К юридическим лицам публичного права в Германии относятся публичные корпорации, учреждения публичного права, фонды публичного права. Ряд органов государственной власти и органов местного самоуправления в Германии действуют в форме учреждений публичного права, например, Федеральное учреждение по финансовому надзору (BaFin) – основной орган контроля финансовых услуг, который является частью управления Федерального Правительства ФРГ² и относится к юридическим лицам публичного права.

Данный институт получил свое распространение и во Франции. Там «можно различать два основных вида юридических лиц публичного права: юридические лица публичного права всеобщего призвания и специализированные юридические лица публичного права. Первые включают государство и административно-территориальные образования. Вторые юридические лица публичного права являются специализированными в осуществлении определенной функции. Это главным образом публичные учреждения. Сюда же входят объединения в публичном интересе. Также нужно добавить сюда частные случаи такие, как Банк Франции и редкие независимые административные органы, которые обладают правоспособностью»³.

¹ Гражданское уложение Германии: ввод. Закон к Гражд. уложению; пер. с нем. / [В. Бергман, введ., сост.]; науч. редакторы – В. Бергман [и др.]. – 3-е изд., перераб. – М., Волтерс Клувер, 2008. С. 88.

² Лауэ К. Немецкое законодательство о юридических лицах публичного права в области надзора за финансовым рынком // Законодательство и экономика. 2011. № 6 // СПС КонсультантПлюс.

³ Anne Gazier. Les personnes morales de droit public (les personnes publiques) // Fiche de niveau 2. Institutions administratives. 29 décembre 2007 г. // URL: [http://www.france-jus.ru/upload/fiches_fr/Les%20personnes%20morales%20de%20droit%20public%20\(les%20personnes%20publiques\).pdf](http://www.france-jus.ru/upload/fiches_fr/Les%20personnes%20morales%20de%20droit%20public%20(les%20personnes%20publiques).pdf). (дата обращения – 20.12.2013).

Конструкция юридического лица публичного права представлена и в законодательстве Украины. Статья 167 Гражданского кодекса Украины устанавливает, что «государство может создавать юридические лица публичного права (государственные предприятия, учебные заведения и т.д.) в случаях и в порядке, установленных Конституцией Украины и законом»¹. При этом органы государства к юридическим лицам публичного права в законодательстве Украины не относятся. Участию органов государственной власти в гражданских правоотношениях посвящена отдельная 10 глава ГК Украины, которая определяет, что последние необходимы в гражданских правоотношениях для установления прав и обязанностей в пользу государства и территориальных общин (ст. 170-172 ГК Украины). Итак, в Гражданском кодексе Украины представлено деление юридических лиц на частные и публичные (п. 2,3 ст. 167 ГК Украины).

Таким образом, в ряде стран как романо-германской, так и англосаксонской (общей) систем права, получило широкое распространение в правоприменительной практике категория «юридическое лицо публичного права», к которым по законодательству разных стран относятся разные субъекты, что говорит об отсутствии единого подхода в понимании данного понятия и выработки общих критериев для отграничения таких лиц от других участников гражданских правоотношений. В большинстве своем данная конструкция используется для публично-правовых образований. Но в ряде стран под данную категорию подпадают как органы государственной власти, так и органы местного самоуправления.

В нашей стране эта правовая конструкция известна, однако официального законодательного закрепления она так и не получила. По сей день юридическое лицо публичного права вызывает множество споров и

¹ Гражданский кодекс Украины. Ст. 167 // URL: <http://www.nalogovij-kodeks.com.ua/kodeksy-na-russkom-yazyke/grazhdanskij-kodeks-ukrainy-na-russkom-yazyke/grazhdanskij-kodeks-stati-s-1-po-221> (дата обращения – 03.01.2014)

дискуссий в науке государственного, административного и гражданского права. Обратимся к исторической составляющей данного вопроса в России.

До XIX в. в отечественной юриспруденции государство как субъект права полностью совпадало с личностью императора. Данная ситуация просуществовала до принятия Устава гражданского судопроизводства в 1864 г. До момента вступления в законную силу указанного нормативного акта, государство и его органы не подчинялись действию гражданского права. Прямое указание на Российскую империю как участника гражданского оборота в законе отсутствовало, но совокупный анализ норм позволил ученым-правоведам того периода сделать вывод о том, что стало возможным вовлекать в гражданские правоотношения государство, т.к. государственное имущество включалось в хозяйственный оборот.

Такое положение вещей вызвало дискуссии об участии Российской империи в имущественном обороте и, соответственно, поставило вопрос – может ли данный субъект являться участником гражданских правоотношений. Одна из точек зрения того времени заключалась в признании государства юридическим лицом публичного права. Так, И.А. Ильин полагал, что Российскую империю возможно было бы отнести к категории юридических лиц публичного права. Он считал, что «государство как единая корпорация, включающая своих членов, имеет не частно-правовой, а публично-правовой характер. Это определяется тем, что основное полномочие государства есть полномочие на власть Государство есть публично-правовая корпорация, и этим она отличается ото всех частно-правовых корпораций: эти союзы не имеют полномочия на власть по отношению к своим членам, и участники их не являются их поданными»¹.

Во времена Российской империи в гражданском обороте государство выступало, как казна (фиск), под которой «понималась совокупность

¹ Ильин И.А. Теория права и государства, изд. 2-е, доп. – М., Зерцало, 2008. С. 152.

ценностей имущества, принадлежавших государству»¹. Как отмечает О.Л. Рассказов «казна участвовала в гражданско-правовых отношениях на основе принципа равенства с иными участниками оборота. Однако имелась и определенная специфика, заключающаяся, в частности, в привилегиях казны»².

Вовлечение государства в гражданские правоотношения в свою очередь повлекло возникновение вопроса о месте органов государства в гражданском обороте. Заслуживающей внимания по данному вопросу является позиция Г.Ф. Шершеневича. Начнем с того, что указанный ученый-правовед разделил все юридические лица на две категории: публичные и частные.

Как он отмечал, «публичные юридические лица возникают помимо воли частных лиц. Они создаются или исторически, или в законодательном порядке»³. Таким образом, Г.Ф. Шершеневич рассматривал термин «юридическое лицо публичного права» не как отдельную организационно-правовую форму юридического лица, а как видовое, классификационное понятие, наряду с уже существовавшими на тот момент классификациями.

К публичным юридическим лицам Г.Ф. Шершеневич относил само «государство с хозяйственной стороны (казна)... От казны отделяются как самостоятельные субъекты те ведомства и учреждения, которые хотя и причисляются к казенному управлению, но обладают обособленным имуществом. Сюда относятся ученые и учебные заведения, удельное ведомство... от казны отделяются как самостоятельные субъекты органы местного самоуправления: земство, губернское и уездное, городское общество»⁴

и

т.д.

Тем самым, данный ученый признавал в качестве самостоятельных

¹ Рассказов О.Л. Юридическое лицо публичного права в общем учении о юридических лицах в дореволюционной России // Юридический мир. 2008. № 10 // СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Там же.

³ См.: Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. В 2 т. – М., Статут, 2005. Т. 1. С. 157.

⁴ См.: Шершеневич Г.Ф. Указ. соч. С. 157.

юридических лиц и, следовательно, участниками гражданского оборота ведомства, учреждения, органы местного самоуправления схожие с ныне существующими государственными и муниципальными органами. При этом четко разделяется государство в лице казны как субъект гражданского права и ведомства, учреждения, органы местного самоуправления как самостоятельные от государства участники гражданских правоотношений.

В более поздний период в своих работах С.Н. Братусь также упоминал о публичных юридических лицах¹. Так, при изучении классификации юридических лиц в зарубежных странах, он обратил внимание, в том числе, и на деление юридических лиц на частные и публичные. «Публичными юридическими лицами признаются государство, административно-территориальные образования, некоторые государственные учреждения и, так называемые, публично-правовые корпорации (например, адвокатура)»². Однако, анализируя дальнейшие положения по данному вопросу, С.Н. Братусь приходит к выводу о нецелесообразности такой классификации юридических лиц. «С точки зрения гражданско-правовой характеристики юридического лица как субъекта имущественных прав и обязанностей наименование его публичным или частным не имеет значение. В тех случаях, когда государство и публичные установления выступают в качестве субъектов имущественных прав и обязанностей, они действуют как юридические лица гражданского права»³. Однако, хотелось бы отметить, что С.Н. Братусь не отрицал наличия гражданской правосубъектности у государственных органов. Он отмечал, что юридической личностью обладают министерства, центральные ведомства, отделы местных советов и т.д., которые в гражданском обороте действуют в форме бюджетных

¹ В рамках настоящей работы термины юридическое лицо публичного права и публичное юридическое лицо рассматриваются как синонимы.

² *Братусь С.Н.* Юридические лица в советском гражданском праве (понятие, виды, государственные юридические лица). Ученые труды. Выпуск XII. – Москва, Юридическое издательство Министерство юстиции СССР, 1947. С. 61-62.

³ См.: *Братусь С.Н.* Указ. соч. С. 62.

учреждений, что «удовлетворяет всем признакам, составляющим содержание понятия юридического лица. Хотя закон от 27.09.1926 и не называет госбюджетные учреждения юридическими лицами, но из содержания закона с несомненной ясностью вытекает необходимость признания этих учреждений субъектами гражданского права»¹.

Таким образом, С.Н. Братусь не видел необходимости введения в отечественное гражданское право публичных юридических лиц, однако уже тогда назрела проблема об участии в гражданских правоотношениях органов публично-правовых образований, решение которой он видел в признании последних юридическими лицами.

Этот вопрос в своих исследованиях затрагивал также и А.В. Венедиктов. Он проявил внимание в своих трудах к двум категориям: «юридическое лицо публичного права» и «юридическое лицо административного права». Сразу оговоримся, что к делению права на частное и публичное данный автор относился отрицательно. Поэтому в целом при анализе обеих конструкций он приходит к выводу об отсутствии необходимости их закрепления в советском законодательстве. Исследуя данный вопрос, он отметил, что «когда буржуазные кодексы говорят о юридических лицах публичного права, они имеют в виду организации, обязанные своим существованием публичному праву: государство, местные общины и другие публично-правовые организации, вплоть до церковных В буржуазно-правовой литературе нет единодушия по вопросу о том, какие из признаваемых позитивным правом соответствующей страны юридических лиц должны быть отнесены к юридическим лицам публичного и какие – к юридическим лицам гражданского права»². Таким образом, помимо отрицательного отношения к введению данной конструкции в советское законодательство, данный ученый указал также и на один из основных

¹ См.: Там же. С. 207.

² Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность: монография. – М., Л., Изд-во АН СССР, 1948. С. 644-645.

недостатков такой категории – это отсутствие однозначного критерия, по которому субъекты должны быть отнесены к юридическим лицам публичного права.

В более поздний период исследованием такого института занимался и М.И. Кулагин, который, анализируя труды предшественников и опыт европейских стран по использованию в их законодательстве термина «юридическое лицо публичного права», также приходит к выводу об отсутствии необходимости внедрения такой конструкции в отечественное законодательство. Так, в частности, он отмечает: «Действительно, когда государство, его территориальное образование или публичная корпорация выступают как носители имущественных прав и обязанностей, 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 в основном относятся к внутренней его организации»¹. То есть, данный автор также исходит из того, что, вступая в гражданские правоотношения, то или иное публичное образование или субъект, наделенный публично-властными полномочиями, становится обычным юридическим лицом и действует в соответствии и на основании норм гражданского законодательства, поэтому отсутствует необходимость в введении конструкции «юридическое лицо публичного права» в наше законодательство и в установлении в отношении нее специальных правил.

Таким образом, принятие ГК РСФСР 1964 г. и Основ гражданского законодательства СССР и республик 1991 г. также не внесло изменений в отношении применения такого института как «юридическое лицо

¹ Кулагин М.И. Государственно-монополистический капитализм и юридическое лицо. – М., Изд-во Университета дружбы народов, 1987. С. 30-31.

публичного права» и распространения данной конструкции на органы государственной власти.

Как же обстоят дела с решением представленного вопроса в современной России, какое место занимает юридическое лицо публичного права в современной юриспруденции, каковы перспективы его развития, возможно ли относить государственные и муниципальные органы власти к такой конструкции и что же в итоге подразумевается под этим термином?

В настоящее время в Российской Федерации наблюдается всплеск изучения конструкции юридического лица публичного права и возможности ее применения в отношении отдельных субъектов, выполняющих публичные задачи или обладающих публичными функциями. Связано это, как уже отмечалось, в том числе, и с лоббированием Министерством экономического развития РФ необходимости установления такой конструкции в современном гражданском законодательстве, посредством разработки Концепции развития корпоративного законодательства до 2008 г¹. После появления данного положения появилось множество работ, посвященных изучению института юридического лица публичного права и возможности его закрепления в отечественном законодательстве.

Условно ученых-правоведов, исследующих данный вопрос в современной России, можно разделить на две группы, одна из которых при изучении конструкции «юридическое лицо публичного права» приходит к выводу о необходимости ее введения в наше законодательство. Среди них целесообразно выделить В.Е. Чиркина, А.В. Винницкого, В.И. Лафитского, О.Ю. Ускова, О.А. Ястребова, Е.Б. Лаутс, Рудакова В.Д. и др. Вторая же группа ученых при рассмотрении данной категории, не видит прямой востребованности в закреплении юридических лиц публичного права

¹ Концепции развития корпоративного законодательства на период до 2008 г., подготовленной Министерством экономического развития РФ // Закон. 2006. № 9. С. 27.

в российском законодательстве. К ним относятся Е.А. Суханов, В.А. Болдырев, О.В. Михайленко, В.В. Баранников, Н.А. Кирилова и др.

В рамках работы представляется целесообразным проанализировать оба подхода для того, чтобы выявить основные проблемные моменты и сформировать свое понимание о данном институте.

Фундаментальное исследование по этому вопросу провел В.Е. Чиркин, который пришел к выводу, что «юридическое лицо публичного права – это признанное публичной властью в этом качестве материальное и публично-правовое некоммерческое образование, выступающее в правоотношениях в различных организационно-правовых формах в целях общего блага путем законного применения публичной власти, сотрудничества с ней, давление на нее, имеющее название, другие идентифицирующие признаки, обладающие имуществом, имеющее права и обязанности и несущее ответственность за свои правовые акты и действия»¹.

Из этого определения следует, что перечень таких лиц должен быть очень широким, в том числе к таким организациям можно отнести любые некоммерческие организации, чего, кстати, не отрицает сам В.Е. Чиркин. Однако это абсурдно, потому что не все некоммерческие организации наделены публичными полномочиями. Также из представленного определения не вытекает однозначно юридическое лицо публичного права это разновидность юридических лиц или самостоятельная организационно-правовая форма, т.к. в вышеуказанном понятии *de facto* присутствуют признаки и той и другой точки зрения. Также нельзя согласиться с тем, что термин «юридическое лицо публичного права» следует рассматривать как межотраслевой. Если исходить из того, что все отрасли права можно условно подразделить на публичные и частные, то каждое из направлений развивало свое учение о субъектах права. Представляется, что в публичном праве вопрос об участниках менее структурирован и более хаотичен, нежели чем в

¹ Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. – М., Норма, 2007. С. 94.

частных отраслях. Не вызывает сомнений, что базу частного права образует гражданское право и именно эта отрасль права разработала цельное и единое представление о своих субъектах.

Безусловно, в ряде случаев гражданское право для регулирования гражданских правоотношений использует субъектов права государственного или муниципального. Речь идет о Российской Федерации, субъектах Российской Федерации, муниципальных образованиях и их органах, однако это не означает, что последние являются межотраслевыми понятиями. Цивилистика просто адаптирует участие последних под гражданско-правовые отношения. Та же самая ситуация происходит и с юридическими лицами. Сама конструкция юридического лица была разработана в гражданском праве, однако в ряде случаев последние становятся участниками публичных правоотношений и для этого публичные отрасли права, так сказать, заимствуют понимание данных субъектов из цивилистики, однако в свою очередь это не означает, что такие лица стали межотраслевым институтом.

Главная цель, которую, на наш взгляд, преследуют сторонники введения юридических лиц публичного права – это необходимость четкого определения и закрепления гражданско-правового статуса публично-правовых образований и иных субъектов, наделенных публично-властными полномочиями, в том числе органов публично-правовых образований. Следовательно, если возникла необходимость разработки и внедрения данной конструкции в российское законодательство, то разрешением этого вопроса должна заниматься цивилистика, основываясь на выработанной теории юридического лица.

Также еще одним неоднозначным вопросом является определение перечня лиц, которые могут быть отнесены к юридическим лицам публичного права.

В.Е. Чиркин устанавливает достаточно широкий перечень таких лиц, к которым он причисляет государство, муниципальные образования, органы государственной власти и органы местного самоуправления, иные государственные и муниципальные учреждения, общественные и религиозные организации, фонды, государственные корпорации, некоммерческие партнерства, учреждения, автономные некоммерческие организации, ассоциации (союзы) и т.д.

Однако, на наш взгляд, такое толкование чрезвычайно широкое. Получается, что если организация не преследует своей основной целью извлечение прибыли, то она автоматически относится к категории «юридическое лицо публичного права». Нам представляется, что проблема кроется в излишне обширном использовании словосочетания «общее благо» представленное в его понятии без учета второго фактора, который также установлен в разработанном им определении – публичная власть (или же публичная власть у него в работе ассоциируется с общественным интересом). Безусловно, все некоммерческие организации, и более того часть и коммерческих организаций, несмотря на извлечение прибыли, преследуют какие-то общественно-полезные цели, но это не означает, что они как-то по иному, в другом правовом состоянии выступают и действуют в гражданских правоотношениях. Если взять отрывок из определения В.Е. Чиркина о юридическом лице публичного права «в целях общего блага путем законного применения публичной власти», то из него напрашивается вывод, что все-таки здесь идет речь о таких юридических лицах, которые действуют в общественном интересе, но при этом наделены публично-властными полномочиями. Исходя из этого, к последним нельзя отнести некоммерческие организации в целом. При этом отметим, что, вступая в гражданский оборот, такие субъекты действуют на основе норм гражданского законодательства.

Отдельное внимание данный исследователь уделил признанию органов государственной власти и органов местного самоуправления юридическими лицами публичного права. На вопрос о необходимости наделения органов публично-правовых образований таким статусом В.Е. Чиркин отвечает утвердительно. Он, обосновывая свою позицию, указывает, что «орган – это не организация, о которой сказано в ст. 48 ГК РФ ... это совсем другой коллектив. Иным является порядок его формирования... Такое юридическое лицо имеет особые задачи ... совершенно иной является деятельность органа публичной власти ... государственный орган, орган субъекта РФ, местного самоуправления не имеет своей собственности»¹. На основе вышеуказанных утверждений данный автор сделал вывод, что такие органы следует признать юридическими лицами публичного права, т.к. к ним неприменимы цивилистические подходы или применимы в весьма ограниченной степени.

Однако с таким выводом нельзя согласиться, потому что, вступая в гражданские правоотношения, государственные и муниципальные органы власти облекаются в организационно-правовую форму учреждения, предусмотренную ст. 123.21, 123.22 ГК РФ и ст. 9.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях»², тем самым они становятся субъектами частного права и действуют как юридические лица. Следовательно, участие таких лиц в гражданских правоотношениях возможно только на основе норм гражданского законодательства.

Помимо В.Е. Чиркина, как уже указывалось ранее, вопросом изучения юридических лиц публичного права занимался О.Ю. Усков, понимающий под ними «организации, которые наряду с гражданской правосубъектностью обладают еще и публично-властными полномочиями, что отличает их от обычных юридических лиц»³. К ним он относил публично-правовые

¹ Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. – М., Норма, 2007. С. 225-226.

² Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (в ред. от 28.11.2015) // СЗ РФ. 1996. № 3, ст. 145; 2015. № 48, ст.ст. 6707, 6724.

³ Усков О.Ю. Юридические лица публичного права: понятие и виды // Журнал российского права. 2010. № 6. С. 101 - 111.

образования, публично-правовые учреждения и корпорации. Таким образом, О.Ю. Усков не рассматривает данный институт как организационно-правовую форму юридического лица, а указывает на него как на еще один классификационный критерий, наряду уже с существующими видами деления юридических лиц. Что касается вопроса отнесения к юридическим лицам публичного права органов государственной (муниципальной) власти, то он их не выделял в качестве таковых, но при этом относил к ним Банк России, Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования, которым присущи признаки и функции государственных органов.

А.В. Винницкий также стоит на позиции необходимости закрепления такой конструкции: «На сегодняшний день в России назрела необходимость в развитии и законодательном закреплении института юридических лиц публичного права»¹. Такими лицами, по его мнению, выступают публично-правовые образования, Центральный Банк России, государственные внебюджетные фонды, торгово-промышленные палаты и т.п. Что касается органов государственной власти и органов местного самоуправления, то он в принципе выступает за наделение их статусом юридического лица публичного права, однако «органы не должны становиться флагманом нового института»². Данный ученый исходит из того, что в настоящее время вопрос об участии государственных (муниципальных) органов в гражданских правоотношениях более менее решен посредством наделения последних статусом казенных учреждений. Основной признак юридических лиц публичного права, его специфика, по мнению А.В. Винницкого, осуществление публичных функций. При этом из анализа его работ, не совсем ясно: юридическое лицо публичного права – это новая организационно-правовая форма юридического лица или же новое деление юридических лиц на юридические лица публичного и частного права.

¹См.: *Винницкий А.В.* О судьбе госкорпораций и других публичных юридических лиц в контексте совершенствования гражданского законодательства. // *Право и политика.* 2011. № 3. С. 367 - 374.

² См.: Там же.

Вопросами изучения данной категории занимался и В.И. Лафитский, который также выступает за введение в отечественное гражданское законодательство категории «юридическое лицо публичного права». Он предлагает новое деление всех юридических лиц на частные и публичные. Таким образом, выделение автором такого института направлено на установление новой классификации юридических и закрепление ряда особенностей участия в гражданских правоотношениях юридических лиц публичного права. При этом большее внимание он уделяет необходимости введения такой категории в отношении ЦБ РФ, Российской академии наук, Агентства по страхованию вкладов. Вызвано это тем, что изменения ГК РФ закрепляют закрытый перечень организационно-правовых форм некоммерческих организаций, в котором отсутствуют вышеуказанные юридические лица. В Федеральном законе от 05.05.2014 № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (далее – ФЗ № 99 от 05.05.2014) правовое положение Банка России определяется законом о Центральном банке Российской Федерации, т.е., в отношении последнего установлено специальное, исключительное правило. С Агентством по страхованию вкладов, Внешэкономбанком и другими специальными субъектами вопрос их участия в гражданских правоотношениях разрешается по аналогии с Банком России. Так, в частности, п. 6, ст. 3 ФЗ № 99 от 05.05.2014 устанавливает, что «к Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростехнологии», государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов», государственной корпорации – Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)»,

Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта, к Государственной компании «Российские автомобильные дороги», а также к иным юридическим лицам, создаваемым Российской Федерацией на основании специальных федеральных законов, положения Гражданского кодекса Российской Федерации о юридических лицах применяются постольку, поскольку иное не предусмотрено специальным федеральным законом о соответствующем юридическом лице». Последняя фраза указывает, что вышеперечисленные субъекты являются юридическими лицами, действующими, по всей видимости, в своих особых организационно-правовых формах.

Вопросам наделения органов государственной власти и органов местного самоуправления статусом юридического лица публичного права В.И. Лафитский не уделяет отдельного внимания. Однако им предлагается издать специальный нормативно-правовой акт о юридических лицах публичного, который бы устанавливал круг субъектов, подпадающих под данное понятие, их правовое положение, особенности участия в гражданских правоотношениях и т.д. И в итоге, по его мнению, «такая общая нормативная правовая база послужит основой для разработки специальных законов об отдельных видах либо уникальных лицах публичного права»¹.

Совместно с В.П. Мозолиным, В.И. Лафитский разработал признаки юридических лиц публичного права, среди которых можно выделить следующие:

- «они создаются для решения особо значимых для государства и общества задач;
- они сочетают публично-правовые и частно-правовые функции;

¹ *Лафитский В.И.* К вопросу о юридических лицах публичного права // Журнал российского права. 2011. № 5. С. 81 – 90.

- общие нормы гражданского законодательства применяются к ним в ограниченном объеме;
- собственность, закрепленная за юридическими лицами публичного права, имеет целевое предназначение;
- закрепляются гарантии независимого осуществления их функций;
- не допускается либо устанавливается особый порядок ликвидации (упразднения) юридических лиц публичного права»¹.

Таким образом, если говорить об органах публично-правовых образований, то они в большинстве своем подпадают под эти признаки (критерии) и могут быть отнесены к юридическим лицам публичного права.

В необходимости введения института юридического лица публичного права также настаивают такие ученые, как О.А. Ястребов², Е.Б. Лаутс³ в отношении отдельных субъектов. Основной признак юридических лиц публичного права, по мнению О.А. Ястребова, «интегрированность юридического лица в систему публичного управления»⁴, тем самым органы государственной власти и органы местного самоуправления по этому признаку можно отнести к юридическим лицам публичного права, хотя в работах самого автора последние не выделяются. Отметим также, что указанные авторы, прежде чем ввести такую конструкцию в современное российское законодательство, предлагают вначале разобраться в самом понятии «юридическое лицо публичного права», что представляется, на наш взгляд, оправданным.

¹ Мозолин В.П., Лафитский В.И. О статусе Российской академии наук, Банка России и других юридических лиц в связи с проектом новой редакции Гражданского кодекса РФ // Законодательство и экономика. 2011. № 1. С. 7.

² См.: Ястребов О.А. Опорные (узловые) категории построения теоретической конструкции юридического лица публичного права // Юрист. 2010. № 4. С. 60-64.

³ См.: Лаутс Е.Б. Юридическое лицо публичного права и публично-правовая компания // Банковское право. 2011. № 6. С. 53-61.

⁴ Ястребов О.А. Юридическое лицо публичного права: сравнительно-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. – М., 2010. С. 14.

Теперь рассмотрим позиции ученых, которые не отрицают само существование юридических лиц публичного права в ряде стран, однако не видят необходимости в их введении в нашу правовую систему.

В.А. Болдырев отмечает, что сама теория юридического лица публичного права достаточно противоречива и неоднозначна. Так, анализируя Концепции развития корпоративного законодательства на 2008 г., которая предлагает ввести такую конструкцию в российское законодательство, автор отмечает, что государственные и муниципальные органы власти в соответствии с этой Концепцией не отнесены к юридическим лицам публичного права. «Это нелогично уже потому, что данные лица как раз в наибольшей степени подчинены нормам, которые определяют порядок принятия ими властных решений. И если пополнять российское гражданское законодательство категорией «юридическое лицо публичного права», то в первую очередь к ним стоило бы отнести органы государственной власти и органы местного самоуправления, обладающие гражданской правосубъектностью»¹. Также он отмечает, что отсутствуют общие критерии, по которым можно выделять юридические лица публичного права и особенности их правового положения. В итоге, В.А. Болдырев приходит к выводу, что «заимствование этого зарубежного института в российскую правовую систему может породить множество споров и трудностей не только в теоретической, но и в правоприменительной деятельности. Так как юридическое лицо – это категория гражданско-правовая, служит целям организации гражданского оборота и созданию определенности в закреплении объектов прав за конкретными лицами, выделение юридических лиц публичного права не имеет никакого смысла»².

Против введения категории «юридическое лицо публичного права» выступает и В.В. Баранников. Он не отрицает самого факта необходимости

¹ Болдырев В.А. Юридические лица несобственники в системе субъектов гражданского права: монография / под ред. В.А. Сысоева. – Омск, Омская академия МВД России, 2010. С. 256-257.

² См.: Болдырев В.А. Указ. соч. С. 256-257.

реформирования и систематизации положений о юридических лицах в гражданском праве. Более того, данный ученый отмечает важность вопроса в четком определении «гражданско-правового статуса органов власти ... в рамках, не выходящих за пределы общих принципов гражданского права»¹, однако это не означает, что государственные (муниципальные) органы власти должны быть признаны юридическими лицами публичного права. «Органы государственной власти, вступая в гражданские правоотношения, должны быть юридическими лицами (и не какими-либо особыми юридическими лицами публичного права, а обычными юридическими лицами гражданского права, действующими на основании общих для всех принципов и правил гражданского оборота лишь с некоторыми особенностями, обусловленными спецификой их правовой природы)»².

О.В. Михайленко также занимался вопросами изучения юридического лица публичного права. Он, как и предыдущие ученые указывает, что «попытки вновь возродить теорию публичного юридического лица с целью использовать его для определения коллективных субъектов публичного права бесперспективны»³.

Отдельного внимания по данному вопросу заслуживает позиция Е.А. Суханова. Следует отметить, что данный цивилист является одним из разработчиков Концепций развития гражданского законодательства, в которой конструкция юридического лица публичного права так и не была закреплена. В Концепциях развития гражданского законодательства отмечается, что категория «юридическое лицо публичного права» формировалось в европейских правовых порядках «исторически и имеет в них существенно различное содержание и разновидности. Это говорит об

¹ Бараненков В.В. Гражданско-правовая личность органов государственной власти (к вопросу о юридических лицах публичного права) // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 6 // СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Там же.

³ Михайленко О.В. Публичные юридические лица в частном праве и частные юридические лица в публичном праве // Журнал российского права. 2011. № 3. С. 109 - 117.

отсутствии необходимости прямого заимствования указанного понятия в отечественное право»¹. При этом Е.А. Суханов отметил, что в первую очередь данный институт используется в европейских правовых системах в отношении публично-правовых образований для вовлечения последних в гражданский оборот при возникновении у них такой необходимости. «Речь идет о гражданско-правовом положении публично-правовых образований в целом (государство, его регионов и муниципальных образований), а не только и не столько об определении статуса отдельных организаций, созданных этими образованиями в качестве относительно или почти полностью самостоятельных юридических лиц»².

Все эти неточности, пробелы в законодательстве по поводу участия в гражданских правоотношениях публично-правовых образований и их представителей должны быть разрешены, что было отражено в Программе Правительства по повышению эффективности бюджетных расходов на период 2012 г.³. «В гражданском обороте должны быть полная ясность, кто действует от имени публично-правового образования, а кто – от собственного имени... Следовательно, для отечественного правопорядка вопрос состоит в том, будет ли использование новой для нашего права категории юридических лиц публичного права способствовать установлению четкого гражданско-правового статуса как самих публично-правовых образований, так и созданных ими имущественно обособленных организаций или явится очередной «сменой вывесок», ничего не меняющей по существу»⁴.

¹ Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации / вступ. ст. *А.Л. Маковского*. – М., Статут, 2009. С. 70.

² *Суханов Е.А.* О юридических лицах публичного права // Вестник гражданского права. 2011. № 2. С. 15.

³ Распоряжение Правительства РФ от 30.06.2010 г. № 1101-р. Программа Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г. (в ред. от 7.12.2011) // СЗ РФ. 2010. № 28, ст. 3720; 2011. № 51, ст. 7526.

⁴ *Суханов Е.А.* О юридических лицах публичного права // Вестник гражданского права. 2011. № 2. С. 16.

Анализируя вышеуказанную программу Е.А. Суханов, справедливо отмечает, что в результате юридическими лицами публичного права в рамках программы признаются публично-правовые образования, а вот органы государственной власти и органы местного самоуправления предлагается лишить гражданской правосубъектности, и, следовательно, статуса юридического лица. Что же касается материально-технического обеспечения деятельности таких органов, то оно должно осуществляться централизованно специально созданными для этих целей организациями. Отсюда, в свою очередь, напрашивается вывод о бесперспективности введения юридических лиц публичного права в отношении органов публично-правовых образований.

Сам Е.А. Суханов, как и другие разработчики новой редакции ГК РФ о юридических лицах отказался от необходимости использования конструкции «юридическое лицо публичного права» и считает оправданным сохранение за государственными (муниципальными) органами власти статуса юридических лиц, действующих в организационно-правовой форме учреждения.

Следует в целом согласиться с мнением профессора Е.А. Суханова: «у нас никто не знает, что такое юридические лица публичного права, на каких началах они могут и должны участвовать в обороте, какое у них право на имущество, если они являются собственниками»¹. В итоге Е.А. Суханов приходит к выводу, что «объявление этих организаций «юридическими лицами публичного права», хотя бы и в Гражданском кодексе, никак не способно сказаться на их правовом статусе, как не способно и решить реальные проблемы гражданско-правового статуса государства (публично-правовых образований)»².

¹ Суханов Е.А. Участие государства в гражданско-правовых отношениях // «Пути к новому праву»: Материалы международной конференции в Санкт – Петербурге и Бремене. // под общей ред. М. Богуславского и Р.Книппера. Берлин. – М., БЕК, 1998. С. 198.

² Суханов Е.А. О юридических лицах публичного права // Вестник гражданского права. 2011. № 2. С. 24.

Отрицательной позиции во введении такого института в гражданское законодательство придерживается и О.А. Серова. Так она отмечает, что «для создания так называемых юридических лиц публичного права необходимо увеличение, прежде всего, цивилистического инструментария. Попытки вывести регламентацию деятельности этих субъектов из-под действия общих правил гражданско-правового регулирования наносят существенный вред всей системе юридических лиц, так как порождают такое количество исключений из общего правила, которое делает неэффективным наличие данного правила и фактически нивелирует его, делает бессмысленным в использовании»¹. Таким образом, данный автор, как и предыдущие указывает, что наша правовая система в области юридических лиц построена по другому признаку, нежели чем в европейских правовых порядках и введение в нее категории «юридическое лицо публичного права» не устранил имеющиеся спорные вопросы участия публично-правовых образований и их органов в гражданских правоотношениях, а наоборот может только запутать наше гражданское законодательство.

Как справедливо сказал В.А. Болдырев «введение дополнительных специальных терминов само по себе не только не улучшает закон, но и способно снизить его качество, размыть содержание терминов, имеющих вполне определенное, устоявшееся значение»².

В завершении следует отметить, что новая редакция ГК РФ о юридических лицах не содержит в себе упоминания о юридическом лице публичного права. Термин публичность в рамках гражданского законодательства приобрел новое смысловое значение. Так, теперь в ГК РФ выделяют публичные акционерные общества (ст. 97 ГК РФ). Согласно п. 1 ст. 66.3 ГК РФ публичным является акционерное общество, акции которого и

¹ Серова О.А. Типы управления юридическим лицом: к постановке вопроса // Юрист. 2006. № 2. С. 22-23.

² Болдырев В.А. Юридические лица несобственники в системе субъектов гражданского права: монография / под науч. ред. В.А. Сысоева. – Омск, Омская академия МВД России, 2010. С. 56.

ценные бумаги которого, конвертируемые в его акции, публично размещаются (путем открытой подписки) или публично обращаются на условиях, установленных законами о ценных бумагах. Правила о публичных обществах применяются также к акционерным обществам, устав и фирменное наименование которых содержат указание на то, что общество является публичным.

То есть речь в данном случае идет не о действиях, направленных на достижение общественно-полезных целей и задачи, а также выполнение властных функций. Публичность в контексте акционерных обществ подразумевает возможность свободного обращения акций такого юридического лица и возможность их приобретения другими лицами.

Однако дискуссия по поводу введения в ГК РФ конструкции юридического лица публичного права может снова разгореться в отношении такой новой организационной правовой формы как публично-правовые компании. Но следует отметить, что ни действующая редакция ГК РФ, ни иные нормативно-правовые акты не содержат понятия и общих положений о том, что собой представляют публично-правовые компании, поэтому в отношении таких юридических лиц обсуждение вопроса о признании их юридическими лицами публичного права представляется преждевременным.

Таким образом, проанализировав зарубежный опыт использования конструкции юридического лица публичного права, рассмотрев исторический аспект развития данного понятия в отечественном законодательстве, изучив основные точки зрения в необходимости закрепления данного института в современном российском законодательстве и распространения его на органы государственной власти и органы местного самоуправления, автор диссертационной работы выявил ряд проблемных аспектов по данному вопросу.

Во-первых, опыт применения конструкции юридического лица публичного права в зарубежном праве позволяет сделать вывод, что как в

романо-германских, так и англосаксонских странах не выработано единого понятия таких субъектов и не установлены общие критерии в определении перечня субъектов, относящихся к таким юридическим лицам.

Во-вторых, наше законодательство никогда не знало такой конструкции, на каких началах она строится. Более того, ее введение в современное законодательство представляется нецелесообразным в настоящее время, т.к. действующий ГК РФ не содержит в себе норм и предпосылок, позволяющих закрепить в нем такую категорию, в отличие от западноевропейских стран, где юридические лица публичного права сложились исторически.

В-третьих, исторический опыт изучения такой категории в отечественном законодательстве позволяет сделать вывод, что большинство исследователей данного вопроса не видели необходимости во введении юридических лиц публичного права в хозяйственный оборот, указывая, что в гражданских правоотношениях публично-правовые образования и их органы являются обычными, гражданскими юридическими лицами. Те же ученые, которые выделяли публичные юридические лица, рассматривали такое понятие как один из видов классификационной группы. При этом необходимость деления юридических лиц на частные и публичные не была обоснована и не имела практического значения.

В-четвертых, среди современных исследователей и сторонников введения юридического лица публичного права в наш оборот, отсутствует единое понимание о том, что оно собой представляет, и, следовательно, считается ли публичное юридическое лицо новой организационно-правовой формой юридического лица или же это еще одна разновидность классификации юридических лиц, деление их на частные и публичные. Более того, представляется, что ряд ученых-правоведов чрезмерно широко толкуют понятие юридического лица публичного права, в результате чего под него

подпадают все существующие некоммерческие организации, с чем нельзя согласиться.

В-пятых, среди сторонников такой конструкции не выработаны единые критерии, по которым можно отграничить субъектов, подпадающих под эту категорию. Даже, если за основу брать признак публичности, то под ним одни авторы понимают наличие государственно-властных полномочий, а другие постановку и достижение общественно-полезной цели.

В-шестых, отсутствует единое понимание среди ученых в вопросе отнесения данной конструкции к цивилистическому или же государственно-административному институту. Учение о юридическом лице является результатом деятельности сугубо гражданско-правовой науки и, поэтому, на наш взгляд, категорию «юридическое лицо публичного права» следует рассматривать в рамках цивилистики, несмотря на отсутствие ее закрепления в современном законодательстве России.

В-седьмых, следует согласиться со сторонниками, выступающими против введения в гражданское законодательство категории «юридическое лицо публичного права», так как с практической точки зрения их правовой статус приравнивается к статусу юридического лица и, следовательно, не внесет стабильности и порядка в нашу правовую систему, а, наоборот, может создать лишь терминологическую путаницу.

В-восьмых, данная конструкция используется в других странах, в первую очередь, для определения гражданско-правового статуса публично-правовых образований. Однако в нашей правовой системе сложилась исторически иная форма участия таких лиц в гражданских правоотношениях, которые не требуют их преобразования ни в юридические лица, ни в юридические лица публичного права.

Таким образом, говоря об участии органов государственной власти и органов местного самоуправления в гражданских правоотношениях, следует рассматривать их как субъектов частного права, к которым применима

ст. 48 ГК РФ, т.к. они действуют на основе норм, принципов гражданского права, в рамках установленных ГК РФ организационно-правовых форм, но с рядом изъятий.

Завершая в целом рассмотрение общетеоретических вопросов о гражданской правосубъектности органов государственной власти и органов местного самоуправления, подведем несколько итогов.

Анализ основных точек зрения и правоприменительной практики позволяют сделать вывод, что органы публично-правовых образований наделены в Российской Федерации гражданской правосубъектностью и могут выступать в гражданском обороте и как представители государства и муниципальных образований, так и в качестве самостоятельных субъектов гражданского права, в целях удовлетворения материально-технических нужд.

Саму гражданскую правосубъектность таких участников отношений, регулируемых гражданским законодательством, следует признать целевой, причем это установление необходимо не только в теоретическом плане, но и для разрешения практической проблемы, связанной с участием таких субъектов в обязательственных правоотношениях. Цель вступления в данные правовые отношения позволяет определить субъекта обязательства, в частности при участии в договорных отношениях. Так, если государственный орган власти действует в целях удовлетворения государственных нужд, то он действует от имени Российской Федерации и, соответственно, стороной по такому договору будет выступать Россия, а соответствующий орган власти будет являться ее представителем, если же цель заключается в удовлетворении собственных материально-технических нужд, то тогда стороной по такому договорному будет конкретный орган публично-правового образования.

В настоящее время на практике это не учитывается и вне зависимости от ситуации и цели заключения договора стороной выступает орган государственной (муниципальной) власти, что представляется неправильным

и порождает вопрос, об ответственности Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований по таким договорам и иным сделкам.

Вопрос о наделении органов власти и управления государства или муниципий статусом юридического лица публичного права, на наш взгляд, не решит проблем участия таких субъектов в гражданских правоотношениях, а наоборот, может вызвать терминологическую путаницу в гражданском законодательстве, поэтому во введении данного института в гражданское законодательство нет необходимости, по крайней мере, до тех пор, пока не будут разрешены вышеуказанные проблемы по представленному вопросу.

ГЛАВА 2. ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВАЯ ЛИЧНОСТЬ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

§1. Общая характеристика гражданско-правовой личности органов государственной власти и органов местного самоуправления

Наличие у органов государственной власти и органов местного самоуправления гражданской правосубъектности было установлено ранее. Гражданская правоспособность данных органов позволяет последним участвовать в гражданских правоотношениях. Однако необходимо установить в каком качестве они участвуют в таких отношениях, и каковы особенности такого участия.

В соответствии с абз. 2,4, п. 1, ст. 2 ГК РФ участниками гражданских правоотношений выступают юридические лица, физические лица и публично-правовые образования (Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования). Государственные и муниципальные органы власти не входят в этот перечень. При таких обстоятельствах возникает логичный вопрос, являются ли такие органы юридическими лицами и можно ли их считать самостоятельной организационно-правовой формой юридического лица. Для его разрешения представляется необходимым обратиться к классификации юридических лиц. Согласно ГК РФ, все юридические лица делятся на коммерческие и некоммерческие. Так, государственные (муниципальные) органы власти нельзя отнести к коммерческим организациям как минимум по двум причинам. Во-первых, извлечение прибыли не является самоцелью осуществления деятельности органами публично-правовых образований. Во-вторых, в соответствии с п. 2 ст. 50 ГК РФ, перечень коммерческих организаций является закрытым, и среди него нет ни органов государственной власти, ни органов местного самоуправления.

Что касается некоммерческих организаций, то до недавнего времени перечень таких организационно-правовых форм юридических лиц являлся открытым. Это, в свою очередь, наталкивало ряд представителей правовой науки¹ на мысль о признании органов публично-правовых образований самостоятельными участниками гражданско-правовых отношений, действующих именно в форме того или иного органа. Такая позиция могла быть сформирована, в связи с периодическим упоминанием государственных и муниципальных органов в ряде норм ГК РФ и других нормативно-правовых актов гражданского законодательства, а также в связи с тем, что «категорию юридического лица стало принято рассматривать не как гражданско-правовой инструмент оформления действительно необходимого для какой-либо организации участия в имущественных отношениях ..., что и дает очередную организационно-правовую форму некоммерческой организации»².

Например, подобные нормы встречаются в абз. 2, п. 1, ст. 10 Федерального закона «Об акционерных обществах», п. 2, ст. 7 Федерального закона «Об обществах с ограниченной ответственностью». Представленные примеры норм, несмотря на отсутствие в ст. 2 ГК РФ положения об органах государственной власти и органах местного самоуправления как субъектов гражданских правоотношений, косвенно указывают на возможность их участия в соответствующих правоотношениях. Указанные нормы сформулированы таким образом, что, с одной стороны, они устанавливают специальное правило о запрете создания государственными (муниципальными) органами власти как учредителями хозяйственных общества, но, с другой стороны, содержат формулировку «если иное не установлено законом», которая свидетельствует об установлении

¹ См., например: *Головизин А.* Некоторые вопросы участия в гражданском обороте органов государственной власти (органов местного самоуправления) // *Хозяйство и право.* 1999. № 6. С. 62-63.

² *Авилов Г.Е., Суханов Е.А.* Юридические лица в современном российском гражданском праве // *Вестник гражданского права.* 2006. № 1 // СПС «КонсультантПлюс».

исключительной возможности участия таких органов как учредителей по созданию акционерных обществ, обществ с ограниченной ответственностью. По мнению автора диссертационного исследования, именно наличие подобных норм в гражданском законодательстве, в том числе порождает проблему определения организационно-правовой формы таких субъектов в гражданских правоотношениях.

Однако, несмотря на все вышесказанное, нельзя согласиться с позицией о признании государственных и муниципальных органов власти в качестве одной из организационно-правовой формы некоммерческого юридического лица.

Во-первых, как уже указывалось, ГК РФ не признает органы государственной власти и органы местного самоуправления в качестве самостоятельных участников гражданско-правовых отношений.

Во-вторых, в настоящее время принят Федеральный закон от 05.05.2014 № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (далее – ФЗ № 99 от 05.05.2014)¹, которым перечень некоммерческих организаций, устанавливаемых ГК РФ определен как исчерпывающий, по аналогии с коммерческими организациями, среди которого не выделяются органы публично-правовых образований.

В-третьих, при обращении к практической составляющей участия таких органов в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, также не было выявлено ни одного государственного или муниципального органа власти в такой организационно-правовой форме. Все органы зарегистрированы в качестве учреждений, например Министерство финансов

¹ Федеральный закон от 05.05.2014 № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (в ред. от 28.11.2015) // СЗ РФ. 2014. № 19, ст. 2304; 2015. № 48, ст. 6722.

Российской Федерации (ОГРН 1037739085636)¹, Правительство Челябинской области (ОГРН 1027403862210)², местная администрация г. Челябинска (ОГРН 1027402920225)³.

Таким образом, органы государственной власти и органы местного самоуправления нельзя рассматривать как организационно-правовую форму юридического лица.

Представленные примеры указывают на то, что органы государственной власти и органы местного самоуправления действуют в организационно-правовой форме казенного учреждения. Данная точка зрения поддерживается большинством юристов, в частности такими как, Е.А. Суханов⁴ (хотя он считает, что в дальнейшем следует лишить органы публично-правовых образований гражданско-правовой личности, создав специальные субъекты, которые бы обеспечивали деятельность таких органов), В.А. Болдырев⁵, А.А. Кирилловых⁶, В.Ю. Матвеев⁷, О.Н. Садиков⁸ и др.

Однако не все органы публично-правовых образований используют конструкцию юридического лица. Ранее уже отмечалось, что обладание таким статусом являются факультативным для данных органов. Это в свою очередь говорит о том, что могут быть и органы, которые не являются юридическими лицами. К таким органам относятся Президент РФ,

¹ Официальный сайт Федеральной налоговой службы. Сведения о государственной регистрации юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, крестьянских (фермерских) хозяйств / URL: <http://egrul.nalog.ru/#> (дата обращения – 02.12.2012).

² См.: Официальный сайт Федеральной налоговой службы. Сведения о государственной регистрации юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, крестьянских (фермерских) хозяйств / URL: <http://egrul.nalog.ru/#> (дата обращения – 02.12.2012).

³ См.: Там же (дата обращения – 02.12.2012).

⁴ См.: Российское гражданское право: учебник в 2 т. Т. 1: Общая часть. Вещное право. Наследственное право. Интеллектуальные права. Личные неимущественные права. 2-е изд., стереотип. под ред. Е.А. Суханова – М., Статут, 2011. С. 278-279.

⁵ См.: Болдырев В.А. Гражданско-правовая конструкция юридического лица несобственника: автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. – Екатеринбург, 2013. С 16.

⁶ См.: Кирилловых А.А. Частно-правовые начала органов публично-правовых образований // Бюллетень нотариальной практики. № 2. – М., Юристь, 2007. С. 41-43.

⁷ См.: Матвеев В.Ю. Гражданско-правовой статус учреждений по законодательству РФ на современном этапе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Москва, 2013. С. 13.

⁸ См.: Гражданское право: Учебник Том 1 / под ред. О.Н. Садикова. – М., Юридическая фирма «КОНТРАКТ»: «ИНФРМА-М», 2006. С. 131.

Правительство РФ, Федеральное собрание РФ, Глава муниципального образования.

Это не означает, что вышеуказанные органы не нуждаются в материально-техническом обеспечении своей деятельности, просто за них эту функцию выполняет другой субъект, обладающий статусом юридического лица или же само публично-правовое образование. Однако последний вариант на практике не встречается. Отсутствие у названных органов статуса юридического лица обусловлено, на наш взгляд, тем, что они осуществляют исключительно политико-управленческие полномочия и функции, не требующие непосредственно участия в отношениях хозяйственной направленности. Соответственно, отсутствует необходимость участия названных органов власти в гражданских правоотношениях.

В целях материально-технического обеспечения деятельности органов публично-правовых образований В.А. Болдыревым были разработаны две основные модели:

«1) идеальная автономная модель, когда за счет поступающего бюджетного финансирования орган государственной власти, обладающий статусом юридического лица, самостоятельно, иногда с соблюдением предусмотренных процедур, решает вопросы собственного обеспечения; при этом кроме денежных средств никакого имущества этому органу не выделяется, что означает известную степень свободы в решении задач материально-технического обеспечения;

2) идеальная сателлитная модель, когда вопросы материально-технического обеспечения органа власти, не имеющего статуса юридического лица, полностью решаются специально созданным для этого субъектом, обладающим гражданской правоспособностью»¹. В данном случае термин сателлит используется в обновленной форме. Ранее в Древнем

¹ Болдырев В.А. Модели материально-технического обеспечения органов публичной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 6 // СПС «КонсультантПлюс».

Риме под ним понимался наемный телохранитель, однако затем данный термин стал обозначать «приспешник, исполнитель чужой воли»¹, в политике он используется как государство формально независимое, но *de facto*, подчиненное другому. Применительно к органам публично-правовых образований сателлитная модель выражается в материально-техническом снабжении их деятельности посредством создания специальных субъектов, занимающихся только такой деятельностью.

Материально-техническое обеспечение деятельности того или иного органа может осуществляться как им самим, так и с использованием одного или нескольких сателлитов. Хотя следует согласиться с профессором Е.А. Сухановым в том, что в идеале «ни министерства, ни суды не должны быть юридическими лицами. Юридическими лицами должны быть управления делами»². Таким образом, Е.А. Суханов в качестве основной выбирает идеальную сателлитную модель материально-технического обеспечения деятельности органов публично-правовых образований.

Однако в настоящее время осуществить данную идею не представляется возможным. Это обусловлено рядом причин и, в первую очередь, такими, как необходимость, в силу ст. 125 ГК РФ, представлять интересы публично-правовых образований в гражданских правоотношениях. Если лишить органы публично-правовых образований статуса юридического лица, то весь гражданский оборот с участием Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований может быть остановлен. За сохранение статуса юридического лица у органов публично-правовых образований свидетельствует и тот факт, что такие органы для реализации своих полномочий и функций вынуждены вступать в гражданские правоотношения. Лишение последних такого статуса влечет

¹ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка – изд. 10-е стереотип. – М., «Советская энциклопедия», 1973. С. 642.

² Суханов Е.А. Перспективы корпоративного законодательства и другие проблемы отечественного права // Закон. 2006. № 9. С. 5.

приостановление их деятельности как субъекта уже публичного права, т.к. они не смогут осуществлять полномочия хозяйственной направленности (например, заключать государственные и муниципальные контракты, обладать имуществом на определенном вещном праве и в конечном итоге лишаться возможности быть истцом и ответчиком в суде).

Также об активности участия в гражданском обороте государственных и муниципальных органов власти и, следовательно, о необходимости сохранения за органами возможности обладать статусом юридического лица свидетельствует и судебная статистика, показывающая активность участия данных субъектов в отношениях, регулируемых гражданским законодательством. Так, в 2011 г. в Челябинской области судами общей юрисдикции было рассмотрено 6749 дел¹, вытекающих из гражданских правоотношений с участием органов публично-правовых образований в качестве истца или ответчика, что составляет 10,32% от общего числа гражданских дел. В 2012 г. в Челябинской области с участием данных субъектов было рассмотрено 6138 гражданских дел², что составило 23,3% от общего числа гражданских дел. То есть, несмотря на количественное уменьшение гражданских дел с участием государственных (муниципальных) органов власти в общей массе за 2012 г. в процентном соотношении наблюдается рост таких дел в Челябинской области в 2 раза. Количественное же уменьшение связано с общей тенденцией 2012 г. по уменьшению рассмотрения гражданских дел в судах общей юрисдикции.

Схожая картина наблюдается и в центральном федеральном округе. Так, в Московской области в 2012 г. было рассмотрено 31279 дел³ с участием

¹Официальный сайт Челябинского областного суда / URL: <http://www.chel-oblsud.ru/index.php?html=officialstat&mid=229> (дата обращения – 15.01.2014).

²Официальный сайт Челябинского областного суда / URL: <http://www.chel-oblsud.ru/index.php?html=officialstat&mid=229> (дата обращения – 15.01.2014).

³Официальный сайт Московского областного суда / URL: http://www.mosoblsud.ru/p.php?CATEGORY=%D1%F3%E4%E5%E1%ED%E0%FF%20%EF%F0%E0%EA%F2%E8%EA%E0&CATEGORY_2=%D1%F3%E4%E5%E1%ED%E0%FF%20%F1%F2%E0%F2%E8%F1%F2%E8%EA%E0 (дата обращения – 28.01.2014).

органов власти как юридических лиц в качестве истцов или ответчиков, вытекающих из гражданских правоотношений, что составляет 18,9% от общего числа гражданских дел по первой инстанции.

Именно возможность обладания статусом юридического лица наделяет такие органы гражданской процессуальной правосубъектностью.

Обладание органами государственной власти и органами местного самоуправления статусом юридического лица в определенной организационно-правовой форме снимает сразу несколько проблемных вопросов: участие в гражданских правоотношениях публично-правовых образований, материально-техническое обеспечение деятельности таких субъектов права, возможность обладать процессуальной правосубъектностью, участвовать в процессуальных правоотношениях как от собственного имени, так и от имени Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований по гражданским делам.

Все это еще раз подтверждает важность сохранения в настоящее время за такими органами возможности быть юридическими лицами и участвовать в гражданских правоотношениях. Более того целесообразно сохранение в настоящее время и двух моделей материально-технического обеспечения деятельности органов публично-правовых образований, а также в ряде случаев смешанной модели, сочетающей в себе элементы как первой, так и второй моделей. Автономная модель позволяет в настоящее время осуществлять в большинстве своем стабильное участие государственных и муниципальных органов власти в гражданских правоотношениях. Смешанная модель применимая в ряде случаев является переходным этапом к сателлитам. Сателлитная же модель – это тот идеал, к которому следует стремиться в данном вопросе, но с учетом того, что в любом случае будут существовать ряд органов власти и управления, которые не смогут нормально функционировать без обладания статусом юридического лица в силу специфики своей компетенции.

Что же касается большинства органов государственной власти и органов местного самоуправления, то они признаются юридическими лицами, действующими в организационно-правовой форме учреждения (казенного типа). Указание на то, что органы государственной власти и органы местного самоуправления действуют в форме казенных учреждений, не содержится в ГК РФ, а установлено отдельными положениями об органах, например, Положение о Министерстве внутренних дел РФ¹ (раздел 4 п. 23), Положение о Федеральной налоговой службе РФ² (раздел 3 пункт 11), или в специальных законах, например, ст. 41 Закона о МСУ, а также в нормативно-правовых актах субъектов РФ и нормативных актах муниципальных образований, например, в Положении о министерстве экономического развития Челябинской области³ (раздел 1, п. 4), в Уставе Озерского городского округа⁴.

Однако в ГК РФ в свою очередь органы государственной власти и органы местного самоуправления противопоставляются юридическим лицам. Это связано с самой формулировкой ряда норм гражданского законодательства, что в свою очередь порождает уже рассмотренную ранее проблему признания государственных и муниципальных органов власти некими самостоятельными субъектами гражданского права. Однако прежде чем окончательно сформировать свое видение по заявленной проблеме необходимо разобраться в порядке приобретения статуса юридического лица такими органами и особенностями формы их участия в гражданских правоотношениях.

¹ Указ Президента РФ от 01.03.2011 № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» (вместе с «Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации») (в ред. от 12.09.2015) // СЗ РФ. 2011. № 10, ст. 1334; 2015. № 37, ст. 5129.

² Постановление Правительства РФ от 30.09.2004 № 506 «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе» (в ред. от 03.04.2015) // СЗ РФ. 2004. № 40, ст. 3961; 2015. № 15, ст. 2286.

³ Постановление Губернатора Челябинской области от 13.07.2004 № 340 «Об утверждении Положения, структуры и штатной численности Министерства экономического развития Челябинской области» (вместе с «Положением о Министерстве экономического развития Челябинской области», «Структурой Министерства экономического развития Челябинской области», «Штатной численностью Министерства экономического развития Челябинской области») // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Устав Озерского городского округа Челябинской области в редакции от 12.08.2009 // СПС «КонсультантПлюс».

Начнем с того, что ряд нормативных актов содержит неоднозначную формулировку в отношении статуса органов публично-правовых образований как субъектов гражданского права. Так, например, ч. 7, ст. 37 ФЗ № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» устанавливает, что «местная администрация обладает правами юридического лица». Такая своеобразная формулировка породила мнение о том, что органы публично-правовых образований являются «квазюридическими лицами»¹, сходные нормы закреплены также, к примеру, в Уставе города Челябинска в отношении представительного органа и местной администрации муниципального образования (п. 4 ст. 25, п. 3 ст. 36). Но, как нами уже указывалось, это не так и для устранения данной неточности предлагается внести соответствующие изменения, в частности, в ФЗ № 131-ФЗ от 06 октября 2003 г. № «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в ч. 7 ст. 37 и изложить ее в следующей редакции «местная администрация является юридическим лицом». Указанное изменение позволит, во-первых, устранить само противоречие в данном Федеральном законе между ст. 37 и ст. 41 (последняя закрепляет, что органы местного самоуправления являются юридическими лицами в организационно-правовой форме казенного учреждения), во-вторых, внесение таких изменений поставит точку в вопросу о существовании неких «квазюридических лиц». Подобные изменения необходимо внести и в иные нормативные акты, как на федеральном, так и на региональном, а также местном уровнях, например, в тот же самый Устав города Челябинска.

Что касается самой организационно-правой формы учреждения, то она представляется наиболее удачной. Из самого понятия, заложенного в ст. 123.21 ГК РФ следует, что такое юридическое лицо создается в первую

¹См.: Головзин А. Некоторые вопросы участия в гражданском обороте органов государственной власти (местного самоуправления) // Хозяйство и право. 1999. № 6. С. 62-63.

очередь для управленческих целей. Деятельность государственных и муниципальных органов власти как раз и носит такой управленческий характер. Еще И.А. Покровский в своих трудах отмечал, что «те или другие цели могут выходить далеко за пределы индивидуальной жизни; между тем служение им может составлять заветнейшее стремление человека. Это достигается созданием учреждений: для постоянного служения указной цели назначается имущество и определяются те органы, которые будут эксплуатировать его соответственно назначению»¹.

Выбор в пользу такого типа учреждения, как казенное, обусловлен по всей видимости тем, что такое учреждение наиболее ограничено в возможности осуществления самостоятельно своих прав без согласия собственника имущества, в первую очередь, по распоряжению как переданного, так и приобретенного ими имущества. Также именно этот тип учреждения позволяет им не только быть выполнять определенные государственно-властные полномочия и функции и выступать в гражданском обороте, но быть активным участником бюджетных правоотношений, выступать как распорядителем, так и администратором бюджетных средств. Таким образом, именно казенное учреждение сочетает в себе как элементы публичной, так и элементы гражданской правосубъектности, позволяющие наиболее эффективно органам государственной власти и органами местного самоуправления выполнять возложенную на них компетенцию.

Однако положения о казенном учреждении нашли свое отражение как в БК РФ, так и в нормах гражданского законодательства. В данной ситуации может возникнуть «конфликт» между применением норм ГК РФ и норм БК РФ. Так в свое время была развита активная дискуссия по поводу нового ограниченного вещного права в отношении бюджетных учреждений, приобретающих имущество в результате совершения сделок. Вопрос этот

¹ Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. 6-е изд., стереот. – М., Статут, 2013. С. 146.

возник, поскольку ГК РФ не содержит прямых норм, указывающих, на каком праве это имущество переходит таким учреждениям от деятельности регулируемой БК РФ. Точку в этом споре, как нам думается, поставило Постановление Пленума ВАС РФ от 22.06.2006 № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации»¹, которое установило, что на внебюджетное имущество распространяется право оперативного управления. Дабы не возникало подобных ситуаций с казенными учреждениями, которые в БК РФ заменили собой бюджетные учреждения, целесообразно было бы закрепить соответствующие положения в гражданском законодательстве.

Не закреплённость на уровне гражданского законодательства общих положений о казенном учреждении, как организационно-правовой формы юридического лица, приводит к отсутствию единого понимания того, что собой представляет казенное учреждение, какими особенностями оно обладает, на каком вещном праве действует, какова его правосубъектность. Такой законодательный пробел фактически исключает из-под прямой сферы действия гражданского законодательства казенные учреждения, устанавливая приоритет норм бюджетного законодательства по вопросам введения, которые отнесены к сфере ГК РФ.

В частности, норма ст. 161 БК РФ содержит положения, как гражданского права, так и бюджетного права. Однако необходимо разделять вопросы частного и публичного права, а точнее вывести из-под сферы бюджетного законодательства цивилистические вопросы, например, право осуществлять деятельность, приносящую доходы, общие положения о заключении и оплате государственных (муниципальных) контрактов, ответственность такого учреждения за нарушение порядка заключения контрактов, самостоятельное выступление в суде в качестве истцов и

¹ Постановление Пленума ВАС РФ № 23 от 22.06.2006 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации» // Вестник ВАС РФ. 2006. № 8.

ответчиков и т.д. Все эти вопросы подпадают под сферу действия гражданского права и свидетельствуют о наличии гражданской правосубъектности, поэтому они должны быть закреплены в нормах гражданского законодательства, в частности в ФЗ «О некоммерческих организациях».

Рассмотрим государственные и муниципальные органы власти как казенные учреждения. Учредителями таких юридических лиц являются Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования. Так как казенные учреждения относятся к унитарным организациям, то в отличие от корпоративных организаций система органов их управления более упрощенная.

Основным органом управления такого юридического лица является руководитель, в федеральных и региональных министерствах, например, ими выступают министры, на региональном уровне министры соответствующих министерств субъектов РФ, на местном уровне глава муниципального образования или глава местной администрации и т.п. В силу п. 4 ст. 123.21 ГК РФ руководитель любого учреждения назначается учредителем, при этом соучредительство не допускается.

Так, например, от имени учредителя – Российской Федерации выступает Президент Российской Федерации на основании п. д ст. 83 и ч. 2 ст. 111 Конституции Российской Федерации, который назначает по предложению Председателя Правительства Российской Федерации министров, одновременно являющихся и руководителями органов – учреждений. Сходная ситуация обстоит на уровне субъектов РФ и муниципальных образований.

ФЗ № 99 от 05.05.2014 содержит в п. 4 ст. 123.21 ГК РФ норму, позволяющую учредителям учреждений создавать коллегиальные органы учреждения, подотчетные учредителю. Однако представляется, что если речь идет о государственных и муниципальных органах власти как юридических

лицах, то, маловероятно, что указанная норма получит в них широкое распространение. Из формулировки данной нормы можно сделать вывод, что учредитель создает такой орган, подотчетный себе, по всей видимости, для контроля над деятельностью руководителя такого юридического лица, т.к. из существа нормы не следует, что такой коллегиальный орган является исполнительным, в отличие от коллегиального исполнительного органа акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью (ст. 70 ФЗ «Об акционерных обществах» и ст. 41 ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью»). Думается, что коллегиальный орган учреждений будет выполнять функции наблюдательного совета, при этом в том понимании, которое закладывается теорией юридических лиц, где наблюдательные советы действуют именно в интересах учредителей – акционеров, вкладчиков и состоит, следовательно, из акционеров (вкладчиков) или представителей акционеров (вкладчиков). Такая система органов управления, например, действует в Германии.

В России, принятый ФЗ № 99 от 05.05.2014, внес изменения относительно такого органа управления юридического лица как наблюдательный совет, что должно способствовать его развитию и отграничению от коллегиальных исполнительных органов юридических лиц. Однако для каких целей введена данная конструкция в отношении именно учреждений, в том числе и казенных, а также насколько она будет востребована органами публично-правовых образований – учреждений покажет время. Автор диссертационного исследования убежден в том, что в таких юридических лицах данный орган управления не получит широкого распространения, т.к. для таких органов приоритетным является именно публичное законодательство, которое закрепляет четкую внутреннюю систему управления в органе власти, их внутреннюю структуру, назначение подразделений и т.п.

Единственным учредительным документом таких юридических лиц в данной ситуации выступают уставы, однако, как нами уже отмечалось, в отношении органов государственной власти его заменяют положения, а на муниципальном уровне учредительный документ заменяется Уставом муниципального образования. Однако, на наш взгляд, такие органы должны действовать на основании своих собственных уставов или положений. Ранее нами уже было предложено включить в ГК РФ нормы о признании положений органов публично-правовых образований в качестве учредительных документов.

Все вышеизложенное в совокупности свидетельствует о таком признаке органов публично-правовых образований, являющихся юридическими лицами, как организационное единство.

«К основному виду деятельности казенных учреждений относится выполнение государственных (муниципальных) заданий»¹, а точнее «казенные учреждения предназначены для исполнения государственных (муниципальных) функций и (или) выполнения работ, оказания услуг с целью осуществления полномочий органов государственной (муниципальной) власти»². Такие функции выполняются под определенным наименованием. Правил о наименовании таких субъектов гражданским законодательством не установлено. По нашему мнению, такие наименования должны включать в себя организационно-правовую форму юридического лица, в том числе с указанием типа, собственника имущества такого лица и непосредственно само название. В силу специфики органов публично-правовых образований их наименование можно представить следующим образом: «Государственное казенное учреждение Министерство обороны РФ», «Муниципальное казенное учреждение Местная администрации города

¹ Молдованов М.М. О правовом положении федеральных казенных, бюджетных и автономных учреждений // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 1. С. 51-54.

² Ольховская Н.П. К вопросу о правовом положении федеральных государственных учреждений // Военно-юридический журнал. 2013. № 5. С. 15-22.

Челябинска» и т.п. Предлагается включать именно формулировки «государственное» и «муниципальное», т.к. такая классификация учреждений введена ст. 123.22 ГК РФ.

Считаем, необходимо также дополнить ФЗ «О некоммерческих организациях» нормой следующего содержания: «Название учреждения должно содержать его наименование, указание на собственника имущества учреждения, указание на тип учреждения и слово «учреждение». Говорить о фирменном наименовании казенных учреждений нельзя, т.к. из смысла п. 4 ст. 54 и п. 1 ст. 1473 ГК РФ, а также Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 5 и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 29 от 26.03.2009 «О некоторых вопросах, возникших в связи с введением в действие части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации»¹ правом на фирменное наименование обладает только коммерческая организация. Следовательно, положения § 1 «Право на фирменное наименование» главы 76 ГК РФ не распространяются на некоммерческие организации, к которым относятся и казенные учреждения.

Именно наличие определенного наименования у органа государственной власти или органа местного самоуправления раскрывает еще их один признак как юридических лиц – самостоятельное (от своего имени) выступление в гражданском обороте.

Как и любое юридическое лицо, органы государственной власти и органы местного самоуправления – казенные учреждения действуют в гражданских правоотношениях на определенном вещном праве, коим выступает право оперативного управления. В этом проявляется еще один признак юридического лица – наличие обособленного имущества, из

¹ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 5 и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 29 от 26 марта 2009 г. «О некоторых вопросах, возникших в связи с введением в действие части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Российская газета. 2009. № 70.

которого также вытекает следующий признак – несение самостоятельной ответственности данным имуществом. Однако на этих вопросах, следует остановиться в отдельном разделе диссертационной работы.

В отличие от большинства юридических лиц казенные учреждения по общему правилу не могут быть учредителями других юридических лиц, если иное не будет предусмотрено законом. Косвенно на это указывает п. 11 ст. 161 БК РФ, который запрещает таковым приобретать ценные бумаги, в первую очередь, акции в акционерном обществе, облигации, а также нормы в отношении государственных и муниципальных органах, закрепленных в ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью», ФЗ «Об акционерных обществах» и т.п. Более того, право оперативного управления казенного учреждения в силу п. 4 ст. 298 ГК РФ подразумевает максимально ограниченное распоряжение имуществом такого юридического лица и только с согласия собственника имущества. С точки зрения бюджетного законодательства казенные учреждения осуществляют операции с бюджетными средствами строго по направлениям расходов, определенных бюджетной сметой и в пределах предоставленных бюджетных ассигнований¹, т.е. все действия по распоряжению имуществом казенное учреждение осуществляет на основании бюджетной сметы (для отдельных казенных учреждений таким документом выступает государственное задание), и выходить за ее рамки такое юридическое лицо не может.

Однако невозможность по общему правилу быть самостоятельным учредителем другого юридического лица не означает, что такие организации не могут действовать в корпоративных правоотношениях, в отношении по учреждению от имени публично-правового образования. В такой ситуации органы власти – юридические лица не являются самостоятельными учредителями, они реализуют право государства или муниципального

¹См.: *Ольховская Н.П.* К вопросу о правовом положении федеральных государственных учреждений // Военно-юридический журнал. 2013. № 5. С. 15-22.

образования быть учредителем нового субъекта гражданских правоотношений, выступая его представителем. На основании изложенного, предлагается внести изменения в п. 6 ст. 66 ГК РФ, п. 1 ст. 10 ФЗ «Об акционерных обществах», п. 2 ст. 7 ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» и т.п., в которых предлагается исключить формулировку, что «государственные органы и органы местного самоуправления не вправе выступать участниками (учредителями) таких юридических, если иное не предусмотрено законом». Введение данных дополнений в гражданское законодательство позволит исключить из норм гражданского законодательства органы государственной власти и органы местного самоуправления как неких «квазиюридических лиц».

Также необходимым представляется, затронуть вопрос представительства. Как нами уже отмечалось, ГК РФ содержит в себе положения о признании публично-правовых образований субъектами гражданских правоотношений, более того данному вопросу посвящена отдельная 5 глава ГК РФ. Однако ст. 125 ГК РФ закрепляет, что фактически от имени Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований действуют органы государственной власти и органы местного самоуправления. Данная форма участия в гражданских правоотношениях органов публично-правовых образований является одной из самых распространенных. Об этом свидетельствует и судебная практика, например, Общество с ограниченной ответственностью Производственно-коммерческая фирма «ПерекрестокЪ» (далее – ответчик, ООО ПКФ «ПерекрестокЪ») обратилось в Восемнадцатый апелляционный арбитражный суд с апелляционной жалобой об отмене решения Арбитражного суда Республики Башкортостан по делу от 29 ноября 2012 г. № А07-12999/2012, вынесенного в пользу Комитета по управлению собственностью Министерства земельных и имущественных отношений Республики

Башкортостан по Благовещенскому району и города Благовещенску (далее – истец, КУС Минземимущества по Благовещенскому району и г. Благовещенску). В данной ситуации апелляционный суд, рассмотрев вопрос о выступлении от имени города Благовещенска по данному делу КУС Минземимущества по Благовещенскому району, пришел к выводу о возможности представительства последнего от имени муниципального образования в гражданских правоотношениях и в суде («в силу пункта 2 статьи 125 Гражданского кодекса Российской Федерации, от имени муниципального образования своими действиями могут приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права органы местного самоуправления в рамках их компетенции»)¹.

Другим примером, где орган публично-правового образования выступал от имени Российской Федерации является дело, также рассмотренное Восемнадцатым апелляционным арбитражным судом по апелляционной жалобе ФССП России на решение Арбитражного суда Челябинской области от 23 января 2012 г. по делу № А76-21120/2010 о взыскании с Управления Федеральной службы судебных приставов по Челябинской области и Федеральной службы судебных приставов России в пользу Общества с ограниченной ответственностью «ТОТАЛ ПРОГРЕССИВ КОНСАЛТИНГ» (далее – истец, ООО «ТПК»), ФССП России заявило о неправильности применения норм материального права Арбитражным судом Челябинской области по привлечению ФССП России к субсидиарной ответственности за действия Управления Федеральной службы судебных приставов по Челябинской области. Суд признал данный довод необоснованным, указав, что «в соответствии с п. 1 ст. 125 Гражданского кодекса Российской Федерации от имени Российской Федерации права собственника осуществляют органы государственной власти в рамках их

¹ Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 25.02.2013 № 18АП-832/2013 по делу № А07-12999/2012 // СПС «КонсультантПлюс».

компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов. Согласно ст. 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации в суде от имени Российской Федерации по искам, предъявленным в порядке субсидиарной ответственности к публично-правовым образованиям по обязательствам созданных ими учреждений, выступает соответствующий главный распорядитель бюджетных средств. Главный распорядитель бюджетных средств несет от имени Российской Федерации ответственность по денежным обязательствам подведомственных ему получателей бюджетных средств. Учитывая вышеуказанные нормы права и то, что Федеральная служба судебных приставов России является главным распорядителем бюджетных средств, требования истца о взыскании с него задолженности вследствие неисполнения УФССП по Челябинской области обязательств по государственному контракту в порядке субсидиарной ответственности обоснованно»¹.

Таким образом, и УФССП по Челябинской области, и ФССП России выступали в данном споре, вытекающем из гражданских правоотношений, в качестве представителей от имени Российской Федерации, несмотря на все доводы ФССП России. Можно приводить еще множество таких примеров из судебной практики, однако необходимо указать на некоторые особенности данного представительства.

Так, нормы гражданского законодательства (ст. 125 ГК РФ) и приведенные примеры судебной практики указывают, что такое представительство возникает в силу закону или иного государственного акта, следовательно, является обязательным, оно именуется еще законным². Соответственно для данного представительства не требуется доверенности на участие органов публично-правовых образований в гражданских

¹ Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 03.05.2012 № 18АП-2362/2012 по делу № А76-21120/2010 // СПС «КонсультантПлюс».

²См.: Российское гражданское право: Учебник: В 2 т. Т. 1: Общая часть. Вещное право. Наследственное право. Интеллектуальные права. Личные неимущественные права / отв. ред. Е.А. Суханов. – 2 изд., стереотип. – М.: Статут, 2011. – С. 412.

правоотношениях. При этом следует отметить, что, по нашему мнению, такое представительство осуществляется только теми государственными органами и органами местного самоуправления, которые являются юридическими лицами. Исключениями из этого правила составляют Президент РФ¹, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ, а также Главы муниципальных образований, которые олицетворяют собой непосредственно само публично-правовое образование и не являются юридическими лицами.

Интересным представляется п. 3 ст. 125 ГК РФ устанавливающий, что «в случаях и в порядке, предусмотренных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, нормативными актами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, по их специальному поручению от их имени могут выступать государственные органы, органы местного самоуправления, а также юридические лица и граждане». При изучении данной нормы напрашивается вывод, что это специальное правило, по отношению к п. 1,2 ст. 125 ГК РФ. По нашему мнению, правила сформулированные в п. 1,2 ст. 125 ГК РФ говорят о представительстве органов публично-правовых образований

¹ Следует отметить, что в науке конституционного и административного права нет единства мнений относительно правового положения Президента РФ. В частности, дискуссионным является вопрос о том, является ли он органом государственной власти или же выступает в качестве высшего должностного лица Российской Федерации. Не вдаваясь в глубокую дискуссию по данному вопросу, в рамках настоящего исследования автору диссертационной работы ближе точка зрения, в соответствии с которой Президент РФ относится к органам государственной власти, однако обладает полномочиями по контролю за деятельностью органов законодательной и исполнительной власти, а также органов судебной власти. Данный подход находит свое отражение в науке административного и публичного права. Признание за ним статуса органа государственной власти обусловлено широким спектром публично-властных полномочий и функций в области управления и организации деятельности трех ветвей власти, обладанием права законодательной инициативы, возможностью контроля за деятельностью Правительства РФ и Федерального собрания РФ. Также полагаем, что данный вывод следует из смысла статьи 11 Конституции РФ. Данной точки зрения придерживаются С.А. Авакьян (Организация государственной власти в России и зарубежных странах: учебно-методический комплекс / С.А. Авакьян, А.М. Арбузкин, И.П. Кененова и др.; рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. М., Юстицинформ, 2014); А.П. Алехин (Административное право России: учебник / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, отв. ред. А.П. Алехин. – М., ИКД «Зерцало-М», 2012), Ю.А. Дмитриев (Конституция Российской Федерации. Доктринальный комментарий (постатейный) / М.П. Авдеенкова, А.Н. Головистикова, Л.Ю. Грудцына и др.; рук. авт. кол. Ю.А. Дмитриев, науч. ред. Ю.И. Скуратов. 2-е изд., изм. и доп. М., Статут, 2013), С.М. Шахрай (Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Л.В. Андриченко, С.А. Боголюбов, Н.С. Бондарь и др.; под ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд., пересмотренное. М., Норма, Инфра-М, 2011) и др.

в рамках своей компетенции, которыми наделило то или иное публично-правовое образование. В тех же случаях, когда такое представительство возникает за рамками компетенции определенного органа, то тогда как раз и требуется издание специального акта, наделяющего государственные и муниципальные органы правом представлять интересы РФ, субъектов РФ или муниципальных образований в гражданских правоотношениях, т.е. применению подлежит п. 3 ст. 125 ГК РФ. Данная норма также предусматривает свое распространение на юридических лиц и граждан. Однако ее формулировка представляется не совсем удачной. В ней противопоставляются государственные органы и органам местного самоуправления юридическим лицам: «В случаях и в порядке, предусмотренных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, нормативными актами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, по их специальному поручению от их имени могут выступать государственные органы, органы местного самоуправления, а также юридические лица и граждане». Из приведенной цитаты явствует, что законодатель в гражданских правоотношениях опять-таки отдельно выделяет государственные и муниципальные органы в противовес юридическим лицам, тем самым, создавая дисбаланс с общими положениями о субъектах гражданских правоотношений. Дабы разрешить такую ситуацию, а также привести в соответствие с действующим гражданским законодательством положение органов публично-правовых образований в гражданских правоотношениях предлагается ст. 125 изложить в новой редакции:

«Статья 125. Порядок участия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством

1. От имени Российской Федерации и субъектов Российской Федерации могут своими действиями приобретать и осуществлять

имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступать в суде государственные органы, являющиеся юридическими лицами, в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

2. От имени муниципальных образований своими действиями могут приобретать и осуществлять права и обязанности, указанные в пункте 1 настоящей статьи, органы местного самоуправления, являющиеся юридическими лицами, в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

3. В случаях и в порядке, предусмотренных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, нормативными актами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, по их специальному поручению от их имени могут выступать государственные органы, органы местного самоуправления, являющиеся юридическими лицами, а также иные юридические лица и граждане».

Данная редакция, во-первых, еще раз подтверждает, что в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, в том числе в отношениях представительства органы публично-правовых образований являются юридическими лицами и не должны противопоставляться последним. Во-вторых, формулировка в п. 3 ст. 125 ГК РФ «государственные органы и органы местного самоуправления, являющиеся юридическими лицами, а также иные юридические лица и граждане» в такой редакции четко указывает, что помимо государственных и муниципальных органов представлять интересы РФ, субъектов РФ и муниципальных образований могут иные юридические лица, например, отдельные государственные корпорации, государственные акционерные общества и т.д. или даже граждане.

Что касается правил о крупных сделках и сделках с заинтересованностью, то такие сделки в казенных учреждениях не выделяются и никаких специальных правил ни в бюджетном законодательстве, ни в гражданском законодательстве не сформулировано.

Бюджетный кодекс РФ в совокупности с п. 4 ст. 50 ГК РФ теоретически дает возможность органам государственной власти и органам местного самоуправления осуществлять деятельность, приносящую доход, но только для своих основных целей. При этом необходимо отметить, что государственные органы и органы местного самоуправления могут осуществлять такую деятельность, только если это прямо предусмотрено учредительном документе таких юридических лиц (п. 3 ст. 161 БК РФ). Полученные доходы от такой деятельности в отличие от большинства юридических лиц поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы, т.е. такая «выгода» казенного учреждения не поступает последнему на праве оперативного управления, а переходит в государственную или муниципальную собственность соответствующего учредителя.

Таким образом, можно выделить следующие свойства органов публично-правовых образований как юридических лиц по действующему законодательству: 1) не вправе выступать учредителем (участником) юридических лиц, за исключением случаев, предусмотренных в законе; 2) по общему правилу не имеют права предоставлять и получать кредиты (займы), приобретать ценные бумаги; 3) самостоятельно выступает в суде в качестве истца и ответчика, а также в качестве представителя публично-правового образования; 4) может осуществлять, приносящую доходы деятельность, только если такое право предусмотрено в учредительном документе; 5) при недостаточности лимитов бюджетных обязательств, доведенных для исполнения его денежных обязательств, по таким обязательствам субсидиарно отвечает РФ, субъекты РФ и муниципальные образования.

Аналогичной позиции придерживаются А.П. Бердашкевич, З.И. Елкибаева¹.

В завершении необходимо рассмотреть вопрос о возникновении, реорганизации и ликвидации таких субъектов гражданских правоотношений.

В отличие от большинства юридических лиц процедура государственной регистрации федеральных органов власти РФ в форме казенных учреждений имеет некоторые особенности.

Ряд авторов полагают, что гражданская правосубъектность государственных органов власти возникает не с момента регистрации органа как юридического лица, а с момента принятия решения, о создании такого отдельно взятого органа власти². До недавнего времени ситуацию можно было считать таковой, однако сейчас данное утверждение представляется ошибочным. Руководствуясь п. 8 ст. 51 ГК РФ, Федеральным законом № 129-ФЗ от 08 августа 2001 г. «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»³, Федеральным законом № 7-ФЗ от 12 января 1996 г. «О некоммерческих организациях», Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июля 2010 г. № 539 «Об утверждении порядка создания, реорганизации, изменения типа, федеральных государственных учреждений, а также утверждения уставов федеральных государственных учреждений и внесение в них изменений» (далее Постановление Правительства № 539)⁴, для участия таких субъектов в гражданских правоотношениях им необходимо обладать статусом

¹См.: Бердашкевич А.П., Елкибаева З.И. О правовом статусе аппаратов региональных органов государственной и муниципальной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 8. С. 12-14.

²См.: Болдырев В.А. Юридические лица несобственники в системе субъектов гражданского права. Монография / под ред. Сыроева В.А. – Омск, Омская академия МВД, 2010. С. 124.

³Федеральный закон № 129-ФЗ от 08.08.2001 «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (в ред. от 13.07.2015) // СЗ РФ. 2001. № 33 (часть 1), ст. 3431; 2015. № 29, ст. 4363.

⁴Постановление Правительства Российской Федерации от 26.07.2010 № 539 «Об утверждении порядка создания, реорганизации, изменения типа, федеральных государственных учреждений, а также утверждение уставов федеральных государственных учреждений и внесение в них изменений» // СЗ РФ. 2010. № 31, ст. 4238.

юридического лица, который приобретает со дня внесения соответствующей записи в ЕГРЮЛ. Данные правила носят императивный характер и никакого иного пути для возникновения гражданской правосубъектности не предусматривают. Однако наличие такого количества нормативных актов в отношении государственной регистрации органов власти как юридических лиц вносит некоторую специфику в данную процедуру.

Начнем с того, что О.А. Красавчиковым выделялось три основных способа образования юридического лица: разрешительный, распорядительный, явочно-нормативный¹. Для государственных органов того времени единственно возможным был распорядительный способ образования.

В настоящее время основным способом возникновения юридического лица является – явочно-нормативный. Однако органы власти РФ являются исключением из этого общего правила.

Для возникновения гражданской правосубъектности органов публично-правовых образований в РФ установлена специальная процедура, особенность которой заключается в издании предварительного распоряжения компетентного на то органа государства (таковым является Правительство РФ, которое выступает от имени Российской Федерации в качестве учредителя). Так, данное положение закреплено в п. 3 раздела 2 Постановления Правительства № 539.

Сама процедура регистрации с учетом нормативной базы и практики применения законодательства выглядит следующим образом. Вначале следует подготовительная стадия по созданию такого юридического лица. На этом этапе Правительство Российской Федерации издает распоряжение о создании федерального государственного казенного учреждения. Оно по аналогии с иными юридическими лицами является решением о создании

¹См.: Красавчиков О.А. Советское гражданское право. В 2 т. – М., 1985. Т. 1. С. 142-143.

юридического лица. В нем должно быть указано наименование федерального учреждения с указанием типа (в нашем случае казенное учреждение), основные цели деятельности, наименование лица, осуществляющего полномочия учредителя, а также следующие специфические положения: сведения о недвижимом имуществе, которое будет закреплено за таким учреждением, предельную штатную численность работников для казенного учреждения, перечень мероприятий по созданию такого учреждения с указанием сроков их проведения. Одновременно с проектом распоряжения в Правительство РФ предоставляется пояснительная записка. После издания распоряжения Правительством РФ утверждается устав такого учреждения, однако все органы государственной власти РФ действуют не на основании устава, а на основании положения, которое, с одной стороны, заменяет устав юридического лица, а с другой – является подзаконным актом.

Например, Положение о министерстве образования и науки РФ¹, Положение о министерстве здравоохранения РФ² и т.д.

Такие Положения отличаются от уставов иных юридических лиц и содержат в основном нормы о самом государственном органе Российской Федерации. При этом отметим, что принципиально важным представляется необходимость указания в таких положениях факта обладания статусом юридического лица. Если такая норма отсутствует, то такой орган, по нашему мнению, не может наделяться данным статусом и участвовать в гражданских правоотношениях. Недостатком, как уже отмечалось, является то обстоятельство, что ни Постановление Правительства РФ № 539, ни ГК РФ в настоящее время не содержат в себе определенной нормы о признании Положений учредительными документами наравне с уставами

¹ Постановление Правительства РФ от 03.06.2013 № 466 «Об утверждении Положения о Министерстве образования и науки Российской Федерации» (в ред. от 20.10.2015, с изм. от 07.11.2015) // СЗ РФ. 2013. № 23, ст. 2923; 2015. № 43, ст. 5976.

² Постановление Правительства РФ от 19.06.2012 № 608 «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации» (в ред. от 03.06.2015) // СЗ РФ. 2012. № 26, ст. 3526; 2015. № 23, ст. 3333.

большинства юридических лиц. В итоге, не нашло это отражение и в новой редакции главы 4 ГК РФ «Юридические лица». На наш взгляд, было бы верным закрепить за такими положениями силу учредительного документа для отдельной группы юридических лиц, в основном представленных органами государственной власти.

Далее пакет документов для регистрации органа власти РФ как юридического лица направляется в уполномоченный территориальный орган (Управление Министерства юстиции РФ) не позднее чем через три месяца со дня издания распоряжения о создании такой организации для прохождения регистрации. Не позднее чем через 14 рабочих дней со дня получения указанных документов этот орган принимает решение о государственной регистрации федерального органа власти в форме казенного учреждения. После вынесения соответствующего решения Управление Министерства юстиции РФ (далее – Минюст РФ), на основании п. 8, ст. 13.1 Федерального закона

«О некоммерческих организациях» весь пакет документов направляется в «регистрационный орган», а именно в налоговую службу по месту нахождения такого государственного органа. Порядок взаимодействия министерства юстиции РФ и ФНС РФ регламентируется Приказом Министерства юстиции РФ от 12 ноября 2010 г. № 343 «О порядке взаимодействия Министерства юстиции РФ с Федеральной налоговой службой по вопросам государственной регистрации некоммерческих организаций»¹. Налоговый орган в срок не более пяти рабочих дней со дня получения необходимых сведений и документов вносит соответствующую запись в ЕГРЮЛ. Затем, в срок не позднее одного рабочего дня, следующего за днем внесения записи в государственный реестр, территориальное отделение ФНС РФ направляет в Минюст России с сопроводительным

¹ Приказ Министерства юстиции РФ от 12.11.2010 № 343 «О порядке взаимодействия Министерства юстиции РФ с Федеральной налоговой службой по вопросам государственной регистрации некоммерческих организаций» // Российская газета. 2010. № 297.

письмом документ, подтверждающий факт внесения записи в государственный реестр, а также соответствующую выписку из государственного реестра для выдачи представительному органу муниципального образования и свидетельство о постановке на учет в налоговом органе.

В случае получения налоговым органом от Министерства юстиции РФ неполного комплекта документов отделение ФНС РФ не позднее пяти рабочих дней, следующих за днем получения документов, направляет в Министерство юстиции России письмо с указанием документов, отсутствующих в представленном комплекте. В свою очередь Минюст РФ в течение одного рабочего дня с момента получения письма направляет недостающие документы в налоговый орган. Внесение соответствующих сведений в государственный реестр осуществляется также в срок не более пяти рабочих дней со дня получения налоговым органом документа (документов), отсутствовавшего в ранее представленном комплекте. В итоге федеральный орган государственной власти РФ приобретает статус юридического лица в организационно-правовой форме казенного учреждения.

Таким образом, основными особенностями государственной регистрации федеральных органов власти РФ в качестве юридических лиц являются: 1) подготовительная стадия по созданию юридического лица; 2) распорядительно-регистрационный порядок образования таких субъектов, который предусматривает обязательное издание Правительством РФ распоряжения, являющегося основанием для государственной регистрации органов публично-правовых образований РФ в качестве юридических лиц 3) наличие положения в качестве учредительного документа таких казенных учреждений.

Процедура государственной регистрации в качестве юридических лиц органов местного самоуправления носит схожий характер, однако имеется

несколько отличий. Так, основанием для государственной регистрации органов местного самоуправления является устав муниципального образования и решение о создании соответствующего органа местного самоуправления как юридического лица. В случае отсутствия устава муниципального образования основанием для государственной регистрации органов местного самоуправления в качестве юридических лиц являются:

а) «для представительного органа муниципального образования – протокол заседания представительного органа муниципального образования, содержащий решение о наделении этого представительного органа правами юридического лица;

б) для иных органов местного самоуправления – решение представительного органа муниципального образования об учреждении соответствующего органа местного самоуправления в качестве юридического лица»

(ст. 41 Закона о МСУ). Издание распоряжений и положений для данных органов не требуется. Устав такой организации им заменяет Устав муниципального образования. Далее сама процедура регистрации аналогична процедуре регистрации некоммерческих организаций.

Однако актуальным остается вопрос о регистрации структурных подразделений органов местного самоуправления как юридических лиц. К органам местного самоуправления и муниципальным органам относятся представительный орган, глава муниципального образования, исполнительно-распорядительный орган, контрольно-счетный орган муниципального образования, избирательная комиссия, которая не является в силу Закона о МСУ № 131-ФЗ органам местного самоуправления, но относится к муниципальным органам, иные органы. Соотношения понятий муниципального органа и органа местного самоуправления не входит в предмет гражданского права, соответственно изучение данного вопроса оставим для науки муниципального права, для цивилистики же главное, что

все перечисленные органы являются юридическими лицами в организационно-правовой форме казенных учреждений. Что касается формулировки «иные органы», то уставы муниципальных образований не выделяют иных органов, кроме предусмотренных федеральным законодательством, например, Устав Копейского городского округа (глава 4-8)¹, Устав муниципального образования «Город Екатеринбург» (ст. 24)², Устав муниципального образования «Город Саратов» (ст. 22)³ и т.д. Ни Закон о МСУ № 131-ФЗ, ни Уставы муниципальных образований не относят к органам местного самоуправления структурные подразделения местной администрацией, например, Комитет по делам молодежи, Комитет по физической культуре, спорту и туризму и т.п. Все данные единицы входят в состав исполнительно-распорядительного органа, как своего рода, отдел и никакой самостоятельной юридической личностью обладать не должны. Однако на практике большинство таких структурных подразделений являются самостоятельными юридическими лицами в структуре одного органа и активно принимают участие в гражданских правоотношениях.

Более того, такой негативный подход подтверждается и судебной практикой, так, например, Управление жилищно-коммунального комплекса, газификации, архитектуры и градостроительной деятельности администрации Шербакульского муниципального района Омской области (ИНН 5540007761, ОГРН 1075530000160) обратилось в Восьмой арбитражный апелляционный суд с апелляционной жалобой на решение Арбитражного суда Омской области от 17.04.2012 по делу № А46-15510/2011 о взыскании задолженности в пользу Общества с ограниченной

¹ Устав муниципального образования «Копейский городской округ» // «Копейский рабочий». 2009. № 201.

² Устав муниципального образования «Город Екатеринбург» / URL: <https://www.ekb.org.ru/officially/ustav/> (дата обращения – 30.09.2013).

³ Устав муниципального образования «Город Саратов» / URL: http://www.saratovmer.ru/o_saratove/charter/ (дата обращения – 30.09.2013).

ответственностью «Омега» (ИНН 5503113031, ОГРН 1075503010990). В ходе судебного разбирательства у Восьмого апелляционного арбитражного суда возникла необходимость установления статуса Управления жилищно-коммунального комплекса, газификации, архитектуры и градостроительной деятельности администрации Щербакульского муниципального района Омской области, т.е. является ли последний муниципальным органом, который, в свою очередь может выступать в данном деле в качестве представителя муниципального образования в силу п. 2 ст. 125 ГК РФ. Представляется, что суд пришел к интересному, но противоречивому выводу «Управление является структурным подразделением Администрации Щербакульского муниципального района (п. 1.1), основными задачами управления являются осуществление деятельности по реализации полномочий в сфере архитектуры и градостроительной деятельности, направленной на обеспечение устойчивого развития Щербакульского района, формирование социальной, производственной, инженерной и транспортной инфраструктур, создание безопасной экологически чистой, благоприятной среды жизнедеятельности (п. 2.1 Положения), одной из основных функций управления является формирование муниципальной политики администрации Щербакульского муниципального района в сфере ЖКК, газификации, архитектуры в соответствии с государственной политикой Российской Федерации с Омской области, а также осуществление контроля за ходом ее реализации (п. 3.1 Положения). С учетом содержания Положения суд пришел к выводу о том, что Управления ЖКК, газификации, архитектуры и градостроительной деятельности является муниципальным органом»¹. Таким образом, с одной стороны суд приходит к выводу, что такое Управление является структурным подразделением Администрации

¹ Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 09.08.2012 по делу № А46-15510/2011 // СПС «КонсультантПлюс».

Щербакульского муниципального района, т.е. является составной частью администрации, а с другой, признает самостоятельную юридическую личность как муниципального органа.

На наш взгляд, такая ситуация представляется неверной. Здесь нельзя проводить аналогии с федеральной исполнительной властью, где Правительство РФ является главенствующим органом, а все министерства ему подотчетны. При этом каждое министерство является самостоятельным органом исполнительной власти, и поэтому может обладать юридической личностью в гражданских правоотношениях. Правительство РФ не является юридическим лицом и для участия в гражданском обороте от имени Российской Федерации необходимы соответствующие государственные органы власти, которые являются юридическими лицами. На муниципальном же уровне местная администрация является самостоятельным юридическим лицом, а подразделения данного органа не являются самостоятельными органами местного самоуправления. Это все равно, если в структуре акционерного общества юридическая служба или финансовый отдел обретут статус юридического лица. Тогда такие подразделения уже будут являться самостоятельными организациями и выступать в гражданском обороте от своего имени. Поэтому предлагается структурные подразделения исполнительно-распорядительного органа муниципального образования лишить статуса юридического лица и гражданской правосубъектности, а ч. 3 ст. 41 Закона о МСУ исключить из действующей редакции.

Итогом государственной регистрации является приобретение такими органами статуса юридического лица в определенной организационно-правовой форме. Как отмечалось, в ГК РФ не закреплено положений в качестве каких юридических лиц органы публично-правовых образований могут действовать в гражданских правоотношениях. Однако практика показывает, что такие органы в настоящее время действуют в организационно-правовой форме учреждений (тип казенный).

Подтверждение этому обнаруживается в п. 11 ст. 161 БК РФ¹, который закрепляет, что положения о казенных учреждениях распространяются на органы государственной власти и органы местного самоуправления. Ряд авторов² полагают, что данная формулировка свидетельствует об особом статусе государственных и муниципальных органов власти в гражданских правоотношениях, об их самостоятельной организационно-правовой форме, к которой применяются положения о казенных учреждениях. Однако ранее мы уже обосновали свою позицию, что, выступая в гражданском обороте, органы публично-правовых образований облакаются в одну из действующих организационно-правовых форм юридических лиц, а именно в форму казенных учреждений. Дабы положить конец данному спору предлагается дополнить ФЗ «О некоммерческих организациях» нормой следующего содержания: «Органы государственной власти и органы местного самоуправления могут участвовать в гражданских правоотношениях в организационно-правовой форме казенных учреждений». Такой тип учреждений был введен Федеральным законом от 08 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»³, однако в полную силу данный закон вступил в силу с 01 июля 2012 г. С этого момента все органы публично-правовых образований, обладающих статусом юридического лица должны были перейти в форму казенных учреждений.

Реорганизация и ликвидация казенных учреждений регулируется совокупностью нормативных актов, в первую очередь ГК РФ, ФЗ «О некоммерческих организациях» и Постановлением Правительства РФ от

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (в ред. от 03.11.2015) // СЗ РФ. 1998. № 31, ст. 3823; 2015. № 45, ст. 6202.

²См.: *Гаврилов Е.* Органы публичной власти в гражданском праве // ЭЖ-Юрист. 2012. № 24. С. 2.

³ Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (в ред. от 03.11.2015) // СЗ РФ. 2010. № 19, ст. 2291; 2015. № 45, ст. 6202.

26 июля 2010 г. № 539 (далее – Постановление Правительства РФ № 539). Порядок применения данных законов и подзаконного акта строится по принципу от частного к обществу.

Несколько неопределенной является ситуация с реорганизацией и ликвидацией государственных органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, наделенных статусом казенного учреждения, т.к. Постановление Правительства РФ № 539 распространяется только на федеральные учреждения.

Поэтому на уровне субъектов РФ данный вопрос разрешается с помощью нормативного акта высшего исполнительного органа субъекта РФ, а на муниципальном – с помощью постановлений местной администрации, например, порядок создания, реорганизации, изменения типа и ликвидации муниципальных учреждений, а также утверждение уставов муниципальных учреждений и внесения в них изменений (Приложение № 1 к постановлению Администрации Коркинского городского поселения Коркинского района Челябинской области)¹.

Такая ситуация основана на пп. 2,3 п. 2.1, ст. 16 и ст. 19.1 ФЗ «О некоммерческих организациях», в которых закреплено, что порядок реорганизации и ликвидации казенных учреждений субъектов РФ и муниципальных казенных учреждений устанавливается либо высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, либо местной администрацией муниципального образования. Таким образом, нормы о процедуре реорганизации и ликвидации в настоящее время содержатся не только в федеральном законодательстве, но и в законодательстве субъектов РФ и нормативных актах муниципальных

¹ Постановление администрации Коркинского городского поселения Коркинского муниципального района Челябинской области от 14.12.2010 № 459 «О мерах по реализации Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» в Коркинском городском поселении» // Горняцкая правда. 2010. № 248.

образований. Думается, что такое регулирование процедуры реорганизации и ликвидации казенных учреждений представляется неверным.

Казённые учреждения являются одной из организационно-правовых форм унитарных юридических лиц. В свою очередь, институт юридических лиц традиционно относится к сфере гражданского права и гражданского законодательства.

В силу п. «о» ст. 71 Конституции Российской Федерации в введении Российской Федерации находится гражданское законодательство. Соответственно, должно быть установлено единообразное правовое регулирование на федеральном уровне в целом всего данного института, с учетом специальных норм в отношении отдельных организационно-правовых форм юридических лиц, в том числе и казенных учреждений, закреплённых также исключительно в федеральном законодательстве.

В настоящее же время получается, что действующее нормативное регулирование реорганизации казенных учреждений не соответствует Конституции Российской Федерации.

Поэтому п. 2.1 ст. 16 ФЗ «О некоммерческих организациях» предлагается изложить в новой редакции: «Принятие решения о реорганизации и проведение реорганизации бюджетных или казенных учреждений, если иное не установлено актом Правительства Российской Федерации, осуществляются в порядке, установленном федеральным законодательством», а пп. 1,2,3, п. 2.1, ст. 16 ФЗ «О некоммерческих организациях» исключить. В свою очередь п. 1 ст. 19.1 названного закона также следует изложить в новой редакции, закрепив: «Принятие решения о ликвидации и проведение ликвидации казенных учреждений, осуществляются в порядке, установленном федеральным законодательством и иными нормативно-правовыми актами». При этом под иными нормативно-правовыми актами имеются в виду только федеральные акты, в том числе и упомянутое нами Постановление Правительства РФ № 539. Далее,

распространить сферу действия Постановления Правительства РФ № 539 и на казенные учреждения субъектов РФ, и на муниципальные казенные учреждения, закрепив дополнительные особенности такой процедуры. Данное предложение не противоречит главе 8 «Местное самоуправление» Конституции Российской Федерации, т.к. речь идет об органах местного самоуправления как о юридических лицах, казенных учреждениях. Оно не затрагивает их самостоятельности с точки зрения публичного права. Такое предложение представляется логичным, т.к. ГК РФ закрепляет единые общие положения для всех юридических лиц, в т.ч. по реорганизации и ликвидации. Постановление Правительства РФ № 539 в данной ситуации выступает одним из источников гражданского законодательства.

Реорганизация «представляет собой способ прекращения юридических лиц с переходом прав и обязанностей в порядке правопреемства (кроме случаев выделения из состава юридического лица другой организации)»¹. Получается, что отличительным признаком реорганизации от ликвидации является возникновение «всегда правопреемства»². В силу ст. 57 ГК РФ реорганизация осуществляется в форме слияния, присоединения, разделения, выделения и преобразования. Таким образом, казенное учреждение казенное учреждение может быть реорганизовано в указанных формах, за исключением преобразования. Обусловлено это тем, что п. 1 ст. 161 БК РФ закрепляет правило, в соответствии с которым органы публично-правовых образований могут действовать только в форме казенных учреждений. Более того, в отличие от других казенных учреждений, государственные (муниципальные) органы как казенные учреждения получается, не могут изменить тип учреждения (смена типа учреждения не относится к

¹ Гражданское право. Учебник для вузов. Часть первая. Под ред. *Т.И. Илларионовой, Б.М. Гонгало, В.А. Плетнева.* – М., Издательская группа НОРМА – ИНФРА-М, 1998. С.96.

² Реорганизация юридических лиц (правовые основы): научно-практическое пособие // СПС «КонсультантПлюс».

реорганизации), хотя и иных казенных учреждений такая возможность имеется. Данное положение нашло свое отражение в Постановлении Правительства РФ от 26 июля 2010 г. № 539 в разделе 3 «Реорганизация федерального учреждения», не предусматривающее реорганизации в форме преобразования.

Как и при создании, процедура реорганизации таких юридических лиц требует соответствующего решения. Для федеральных казенных учреждений такое решение принимается Правительством РФ, в исключительных случаях федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции и полномочия по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию. В отношении казенных учреждений субъектов РФ решение принимается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ. Если же реорганизации подлежит представительный орган муниципального образования как юридическое лицо, то по аналогии со ст. 41 Закона о МСУ необходим будет протокол заседания представительного органа муниципального образования, в случае, когда речь идет о местной администрации, реорганизация осуществляется на основании решения представительного органа муниципального образования. При реорганизации органов исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления должно требоваться по нашему мнению по аналогии с ч.3 ст. 41 Закона о МСУ решение представительного органа муниципального образования. Однако муниципальные акты закрепляют другую норму, указывая, что необходимо решение местной администрации.

Само решение о реорганизации казенного учреждения несколько отличается от решений о реорганизации акционерных обществ, обществ с ограниченной ответственностью и т.п. Так, в частности оно должно содержать: наименование федеральных учреждений, участвующих в процессе реорганизации, с указанием их типов; форму реорганизации; наименование федерального учреждения (учреждений) после завершения

процесса реорганизации; наименование федерального органа (органов) исполнительной власти, осуществляющего функции и полномочия учредителя реорганизуемого федерального учреждения (учреждений); информацию об изменении (сохранении) основных целей деятельности реорганизуемого учреждения (учреждений); информацию об изменении (сохранении) штатной численности (для казенных учреждений); перечень мероприятий по реорганизации федерального учреждения с указанием сроков их проведения (п. 10 раздела 3 Постановления Правительства РФ № 539). На основании данного акта вносятся изменения в ЕГРЮЛ. При реорганизации казенных учреждений в целях защиты имущества публично-правового образования кредиторы не вправе требовать досрочного исполнения соответствующих обязательств, а также прекращения обязательств и возмещения, связанных с этим убытков (п. 2.2 ст. 16 ФЗ «О некоммерческих организациях»). Дальнейшая процедура реорганизации производится в соответствии с ФЗ «О некоммерческих организациях» и ГК РФ. Рассмотренная процедура с учетом указанных особенностей в полной мере распространяется на органы публично-правовых образований, являющихся казенными учреждениями.

Ликвидация представляет собой прекращение дееспособности юридического лица без перехода прав и обязанностей другим лицам в порядке правопреемства¹. Именно невозможность правопреемства отличает ликвидацию от реорганизации. Ликвидация может осуществляться в добровольном и принудительном порядке.

Однако, как нами уже указывалось, ликвидация органов государственной власти и органов местного самоуправления, являющихся юридическими лицами, имеет ряд существенных особенностей. Так, в большей степени данная процедура урегулирована подзаконными актами,

¹См.: Гражданское право: В 3 т.: Учебник (том 1) под ред. С.А. Степанова. – М.: Проспект, Институт частного права, 2010 // СПС «КонсультантПлюс».

актами государственных органов субъектов РФ и муниципальными актами, нормы же ФЗ «О некоммерческих организациях» и ГК РФ применяются только в случае, если он не урегулирован специальным законодательством, так, например, положения ст. 19 ФЗ «О некоммерческих организациях», посвященной ликвидации некоммерческих организаций не применяются к казенным учреждениям.

Решение о ликвидации федерального казенного учреждения принимается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим полномочия и функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию. Если речь идет о региональных казенных учреждениях, то такое решение принимается высшим органом исполнительной власти субъекта РФ (например, Правительством Челябинской области¹). Ликвидация муниципального казенного учреждения производится на основании решения, выраженного в форме постановления местной администрации.

Содержание такого решения практически идентично у всех видов казенных учреждений. Однако следует обратить внимание на такой пункт в решении о ликвидации казенного учреждения, как наименование правопреемника, в том числе по обязательствам, возникшим в результате исполнения судебных решений. Уже достаточно одного только этого факта, чтобы усмотреть полное несоответствие ликвидации казенного учреждения понимаю ликвидация юридического лица. Считаем данное положение, полностью противоречащим институту ликвидации и нормам гражданского законодательства. Предлагаем исключить такой пункт в решении о ликвидации казенных учреждений и внести соответствующие изменения в Постановление Правительства РФ № 539, нормативные акты субъектов РФ и

¹ Постановление Правительства Челябинской области от 22.12.2010 № 364-П «О порядке создания, реорганизации, изменения типа и ликвидации областных государственных учреждений, а также утверждение уставов областных государственных учреждений и внесения в них изменений // СПС «КонсультантПлюс».

муниципальные акты, посвященные вопросам ликвидации таких учреждений. В обоснование данного довода следует добавить, что публично-правовое образование является учредителем казенного учреждения – органа публично-правового образования и несет субсидиарную ответственность по обязательствам своего учреждения, следовательно, при ликвидации такого юридического лица в случае недостаточности денежных средств, публично-правовое образование в порядке субсидиарности сможет удовлетворить требования кредиторов учреждения. В такой ситуации необходимо разграничивать правопреемство в гражданско-правовом смысле от перехода полномочий и функций ликвидируемого государственного (муниципального) органа. В последнем случае речь идет не о гражданских правоотношениях, а о сфере административно-правового регулирования по передаче компетенции одного органа власти другому. Данный процесс для органов публично-правовых образований при их ликвидации является стандартным, однако это не означает, что новому органу - юридическому лицу должны переходить права и обязанности в порядке гражданского правопреемства.

Также хотелось бы отметить, что орган государственной власти, ответственный за ликвидацию, выполняет роль ликвидационной комиссии от имени учредителя – Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования.

По мнению автора диссертационной работы, ликвидация высших органов исполнительной власти таких, как министерства осуществляется по решению Правительства РФ.

Помимо решения о ликвидации также представляется пояснительная записка, в которой указывается целесообразность ликвидации такого учреждения и размер кредиторской задолженности.

Еще одно отличие процедуры ликвидации казенных учреждений от ликвидации юридических лиц, установленное в ГК РФ и ФЗ

«О некоммерческих организациях» заключается в сроках этой процедуры, они носят специальный характер.

Особенностью процедуры ликвидации казенных учреждений, в организационно-правовой форме которых действуют государственные и муниципальные органы власти, заключается также в том, что в силу пункта 7 статьи 63 ГК РФ собственник имущества учреждения несет субсидиарную ответственность перед кредиторами. Соответственно, кредиторы, в период ликвидации такого учреждения при недостаточности имущества у последнего, могут обратиться в суд с исковым заявлением об удовлетворении оставшейся части требований за счет собственника имущества учреждения.

С момента завершения ликвидации учреждения кредиторы данного учреждения, не заявившие своих требований в процессе ликвидации учреждения, утрачивают право удовлетворения таких требований за счет собственника имущества этого учреждения¹.

Итоговое отличие заключается в распределении имущества казенного учреждения. Так, недвижимое имущество федерального казенного учреждения, оставшееся после удовлетворения требований кредиторов, а также недвижимое имущество, на которое не может быть обращено взыскание передается федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему полномочия ликвидационной комиссии. Движимое имущество передается органу исполнительной власти по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию.

Несколько иной подход закреплен в отношении ликвидируемого имущества региональных учреждений. Так, и движимое, и недвижимое имущество, оставшееся после ликвидации, передается в казну

¹ Пункт 6 информационного письма Президиума ВАС РФ от 21.12.2005 № 104 «Обзор практики применения арбитражными судами норм Гражданского кодекса РФ о некоторых основаниях прекращения обязательств» // Вестник ВАС РФ. 2006. № 4.

соответствующего субъекта РФ. Такое правило, например, установлено в отношении казенных учреждений Орловской области¹.

Оставшееся после ликвидации движимое и недвижимое имущество муниципальных казенных учреждений переходит ликвидационной комиссии администрации муниципального образования.

Наиболее верным представляется подход в отношении ликвидации казенных учреждений субъектов РФ. В силу того, что имущество, переданное такому юридическому лицу, находится у него на праве оперативного управления, а за публично-правовым образованием сохраняется право собственности, то было бы логично и это соответствует институту ликвидации юридического лица, оставшееся движимое и недвижимое имущество передать собственнику, в казну. На основании изложенного необходимым представляется внести соответствующие изменения в Постановление Правительства РФ № 539 и муниципальные акты.

Ликвидация юридического лица считается завершенной, а юридическое лицо – прекратившим существование после внесения сведений о его прекращении в единый государственный реестр юридических лиц (далее – ЕГРЮЛ). Получается, что с этого момента орган государственной власти или орган местного самоуправления утрачивает свою гражданско-правовую личность, однако это не означает, что прекращается его публично-правовой статус.

Банкротство как основание ликвидации в отношении казенных учреждений не применяется.

Таким образом, рассмотрев вопрос о признании органов государственной власти и органов местного самоуправления в качестве

¹ Постановление Правительства Орловской области от 06.12.2010 № 412 «Об утверждении порядка создания, реорганизации, изменения типа и ликвидации областных государственных учреждений, а также утверждения уставов областных государственных учреждений и внесения в них изменений» / URL: <http://docs.cntd.ru/document/473704815> (дата обращения – 02.10.2013).

юридических лиц, автор диссертационной работы приходит к следующим выводам.

Во-первых, органы государственной власти и органы местного самоуправления не являются квазигосударственными лицами, соответствуют всем признакам юридического лица и действуют в гражданских правоотношениях в организационно-правовой форме казенных учреждений.

Во-вторых, правовое положение органов публично-правовых образований в форме казенных учреждений регулируется множеством разобщенных нормативных актов, начиная с ГК РФ, заканчивая муниципальными актами, что не соответствует Конституции Российской Федерации, т.к. вопросы гражданского законодательства находятся в ведении исключительно Российской Федерации. Более того столь разобщенная сфера правового регулирования по данному вопросу приводит к столкновению норм гражданского и бюджетного права, т.к. именно БК РФ содержит в себе общую характеристику казенных учреждений. Для разрешения данной проблемы предлагается нормы, характеризующие казенные учреждения как юридические лица закрепить в ФЗ «О некоммерческих организациях», в БК РФ оставить только вопросы участия таких субъектов в бюджетных правоотношениях.

В-третьих, в настоящее время наибольшее распространение получили смешанная и автономная модели материально-технического обеспечения деятельности органов публично-правовых образований, что является одной из основных причин наделения соответствующих органов статусом юридического лица.

В-четвертых, процедура государственной регистрации органов публично-правовых образований – юридических лиц имеет ряд следующих особенностей выделяются: 1) подготовительная стадия по созданию юридического лица; 2) распорядительно-регистрационный порядок создания органов публично-правовых образований как юридических лиц, который

предусматривает обязательное издание Правительством РФ распоряжения, являющегося основанием для государственной регистрации органов публично-правовых образований РФ в качестве юридических лиц 3) наличие Положения в качестве учредительного документа таких казенных учреждений.

В-пятых, на государственные и муниципальные органы власти, являющиеся юридическими лицами, в полной мере распространяется действие гражданского законодательства, за исключением случаев, предусмотренных законом, так в отличие от других учреждений они не могут быть учредителями хозяйственных обществ и вкладчиками в товариществе на вере.

В-шестых, органы публично-правовых образований следует признать законными представителями Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований, однако, статья 125 ГК РФ в гражданских правоотношениях противопоставляет органы государственной власти и органы местного самоуправления иным юридическим лицам, что представляется неверным, поэтому предлагается ст. 125 ГК РФ изложить в новой редакции.

«Статья 125. Порядок участия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством

1. От имени Российской Федерации и субъектов Российской Федерации могут своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступать в суде государственные органы, являющиеся юридическими лицами, в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

2. От имени муниципальных образований своими действиями могут приобретать и осуществлять права и обязанности, указанные в пункте 1

настоящей статьи, органы местного самоуправления, являющиеся юридическими лицами, в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

3. В случаях и в порядке, предусмотренных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, нормативными актами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, по их специальному поручению от их имени могут выступать государственные органы, органы местного самоуправления, являющиеся юридическими лицами, а также юридические лица и граждане».

В-седьмых, предлагается лишить статуса юридического лица структурные подразделения исполнительно-распорядительного органа муниципального образования, т.к. в силу ФЗ № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» они не относятся к органам местного самоуправления, а являются неотъемлемой частью местной администрации.

В-восьмых, учредительным документом федеральных и региональных казенных учреждений – органов власти выступают Положения, поэтому предлагается внести соответствующее дополнение в ст. 52 ГК РФ.

В-девятых, процедура реорганизации государственных (муниципальных) органов – казенных учреждений имеет ряд особенностей. Так реорганизация осуществляется на основании решения уполномоченного органа власти, реорганизация в форме преобразования не допускается, процедура реорганизации учреждений различного уровня регулируется различными нормативными актами. Предлагается п. 2.1 ст. 16 ФЗ «О некоммерческих организациях» изложить в новой редакции: «Принятие решения о реорганизации и проведение реорганизации бюджетных или казенных учреждений, если иное не установлено актом Правительства Российской Федерации, осуществляются в порядке,

установленном федеральным законодательством», а пп. 1,2,3, п. 2.1, ст. 16 исключить. Действие Постановления Правительства РФ № 539 от 26 июля 2010 г. распространить не только на федеральные казенные учреждения, но и на казенные учреждения субъектов РФ и казенные учреждения муниципальных образований.

В-десятых, процедура ликвидации казенных учреждений – органов публично-правовых образований также как и реорганизация регулируется разобщенными нормативными актами различных уровней. Предлагается урегулировать данный вопрос исключительно на уровне федерального законодательства, в частности распространить действие Постановления Правительства РФ № 539 от 26 июля 2010 г. на казенные учреждения субъектов РФ и муниципальных образований, учитывая их особенности. В этих целях также предлагается изложить п. 1 ст. 19.1 ФЗ «О некоммерческих организациях» в новой редакции следующего содержания: «Принятие решения о ликвидации и проведение ликвидации казенных учреждений, осуществляются в порядке, установленном федеральным законодательством и иными нормативно-правовыми актами». При этом под иными нормативно-правовыми актами имеются в виду только федеральные акты, в том числе и упомянутое нами Постановление Правительства РФ № 539.

Сама процедура ликвидации также имеет ряд своих особенностей. Так, она осуществляется на основании решения и пояснительной записки соответствующего государственного органа или органа местного самоуправления, в специальные сроки. Также установлен особый порядок распределения движимого и недвижимого имущества такого юридического лица, оставшегося после его ликвидации.

Предлагается исключить из пункта 26 раздела 5 Постановления Правительства Российской Федерации от 26 июля 2010 г. № 539 «Об утверждении порядка создания, реорганизации, изменения типа, федеральных государственных учреждений, а также утверждения уставов

федеральных государственных учреждений и внесение в них изменений» условие о наименовании правопреемника казенного учреждения, т.к. сама по себе ликвидация юридического лица не предполагает, в отличие от реорганизации, правопреемства.

В-одиннадцатых, предлагается дополнить в ФЗ «О некоммерческих организациях» статьей 9.3 «Казенные учреждения» следующего содержания:

«1. Казенным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг и (или) исполнения государственных функций, в целях обеспечения реализации полномочий и функций органов публично-правовых образований, финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы.

2. Казенное учреждение находится в ведении органа государственной власти (государственного органа), органа местного самоуправления, осуществляющего бюджетные полномочия главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, если иное не установлено законодательством Российской Федерации.

3. Учредительным документом казенного учреждения является Положение, которое должно содержать сведения, предусмотренные законами и иными нормативными актами.

4. Название учреждения должно содержать его наименование, указание на собственника имущества учреждения, указание на тип учреждения и слово «учреждение».

5. Казенное учреждение может осуществлять приносящую доходы деятельность, только если такое право предусмотрено в его учредительном документе. Доходы, полученные от указанной деятельности, поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации.

6. Казенное учреждение осуществляет операции с бюджетными средствами через лицевые счета, открытые ему в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

7. Заключение и оплата казенным учреждением государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров, подлежащих исполнению за счет бюджетных средств, производятся от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования в пределах доведенных казенному учреждению лимитов бюджетных обязательств, если иное не установлено настоящим Кодексом, и с учетом принятых и неисполненных обязательств.

Нарушение казенным учреждением требований настоящего пункта при заключении государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров является основанием для признания их судом недействительными по иску органа государственной власти (государственного органа), органа местного самоуправления, осуществляющего бюджетные полномочия главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, в ведении которого находится это казенное учреждение.

8. Казенное учреждение самостоятельно выступает в суде в качестве истца и ответчика.

9. Казенное учреждение не имеет права предоставлять и получать кредиты (займы), приобретать ценные бумаги. Субсидии и бюджетные кредиты казенному учреждению не предоставляются.

10. Органы государственной власти и органы местного самоуправления могут участвовать в гражданских правоотношениях в организационно-правовой форме казенных учреждений».

В свою очередь, в связи с предложением о внесении данной нормы в ФЗ «О некоммерческих организациях» необходимо привести в соответствие ст. 131 БК РФ.

§ 2. Особенности гражданско-правового статуса отдельных органов публично-правовых как юридических лиц

Рассмотрев общие положения об организационно-правовой форме органов публично-правовых образований в гражданских правоотношениях, следует остановиться на особенностях гражданско-правового статуса отдельных государственных органов.

Наличие у судов статуса юридического лица порождает множество вопросов как цивилистического характера, так и общетеоретического.

Так, юридическими лицами являются Верховный Суд РФ (ОГРН 1037739667316)¹, Конституционный Суд РФ (ОГРН 1027739768396)², все нижестоящие арбитражные суды, суды субъектов РФ в системе судов общей юрисдикции, уставные суды³.

Данное положение помимо вышеуказанных примеров установлено в ст. 50 Федерально-конституционного закона (далее ФКЗ) от 28.04.1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах РФ», где говорится, что «арбитражный суд является юридическим лицом»⁴. Схожая норма закреплена и в п. 2,3 ст. 41 ФКЗ от 07.02.2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции» в РФ: «Верховный Суд Российской Федерации, верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суд автономной области, суды автономных округов являются юридическими лицами. В отношении районных судов полномочия юридического лица реализуются Судебным департаментом при Верховном Суде Российской

¹ Официальный сайт Федеральной налоговой службы. Сведения о государственной регистрации юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, крестьянских (фермерских) хозяйств / URL: <http://egrul.nalog.ru/#> (дата обращения – 20.12.2013).

² См.: Там же (дата обращения – 20.12.2013).

³ См., например, Закон Свердловской области от 06.05.1997 № 29-ОЗ «Об Уставном суде Свердловской области» // Собрание законодательства Свердловской области.1997.№ 5.

⁴ Федеральный конституционный закон от 28.04.1995 № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации» (в ред. от 22.12.2014) // СЗ РФ. 1995. № 18, ст. 1589; 2014. № 52(часть 1), ст. 7530.

Федерации»¹.

Тем самым, исключение составляют только районные (городские) суды и мировые судьи (ФЗ от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ «О мировых судьях в РФ»²).

Также об этом свидетельствует пример судебной практики. Федеральный арбитражный суд Центрального округа вынес Постановление от 31 января 2012 г. по делу № А36-2411/2011, где сторонами по делу с одной стороны, выступало общество с ограниченной ответственностью Фирма «Оникс», г. Липецк, ОГРН 1024800824003 (истец), с другой, Правобережный районный суд г. Липецка и Управление Судебного департамента в Липецкой области (ответчики) о взыскании задолженности и процентов за пользование чужими денежными средствами в размере 24638 руб. 25 коп. При рассмотрении этого дела Суд установил, что «Правобережный районный суд г. Липецка в Едином государственном реестре юридических лиц не зарегистрирован; основной государственный регистрационный номер (ОГРН) и индивидуальный номер налогоплательщика (ИНН) ему не присвоены Поскольку Правобережный районный суд г. Липецка не обладает статусом и правоспособностью юридического лица и, в силу закона, не может являться участником предпринимательской или иной экономической деятельности, связанной с оборотом денежных средств и материальных ценностей, арбитражный суд правомерно прекратил в отношении него, как одного из ответчиков, производство по настоящему делу»³. Данный пример судебной практики удостоверяет факт отсутствия гражданской правосубъектности у районных (городских) судов.

¹ Федеральный конституционный закон от 07.02.2011 № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» (в ред. от 21.07.2014) // Российская газета. 2011. № 29; 2014. № 163.

² Федеральный закон от 17.12.1998 № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» (в ред. от 21.07.2014) // Российская газета. 1998. № 242; 2014. № 166.

³ Постановление Федерального арбитражного суда Центрального округа по делу № А36-2411/2011 от 31.01.2012 // СПС «КонсультантПлюс».

Что касается Конституционного Суда Российской Федерации, то ФКЗ от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде РФ»¹ не закрепляет статуса юридического лица за этим судом, однако он таковым, как было показано выше, является.

В предыдущих параграфах нами указывалось на две формы участия органов государственной власти и органов местного самоуправления в гражданских правоотношениях – представительство публично-правовых образований и материально-техническое обеспечение своей деятельности.

Что касается первой формы участия, то, по мнению автора, действие ст. 125 ГК РФ (представительство Российской Федерации) не распространяется на судебные органы. Безусловно, вынося решение (постановление, определение), тот или иной суд действует от имени Российской Федерации, однако в такой ситуации он осуществляет свою функцию как субъект публичный, а не как юридическое лицо. Возможность суда выносить решение (постановление, определение) от имени Российской Федерации ни коем образом не связана с наличием у последнего гражданской правосубъектности. В противном случае, тогда районные (городские) суды и мировые судьи не смогли бы выносить свои судебные акты, т.к. они не являются юридическими лицами. Тем самым отношения гражданско-правового представительства не свойственны судебным органам.

Относительно второй формы участия в гражданских правоотношениях, то ситуация здесь несколько иная.

Так в силу ст. 111 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» Аппарат Конституционного Суда РФ выполняет организационные, научно-аналитические, информационно-справочные функции, однако функция по материально-техническому обеспечению на него не возложена. На первый взгляд, напрашивается вывод, что наделение Конституционного Суда РФ

¹ Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (в ред. от 08.06.2015) // Российская газета. 1994. № 138 – 139; 2015. № 124.

статусом юридического лица позволяет ему заниматься материально-техническим обеспечением своей деятельности, однако ситуация не совсем такая как кажется. В силу подп. 1 п. 2 Положения об управлении делами Президента РФ¹ установлено, что материально-техническое обеспечение деятельности Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ осуществляется Управлением, которое в силу п. 13 указанного Положения является юридическим лицом. В этой связи возникает ряд, на наш взгляд, логичных вопросов. Во-первых, для чего Конституционному Суду РФ обладать тогда статусом юридического лица (хотя, безусловно, допускается применение смешанной сателлитной модели материально-технического обеспечения деятельности данного органа), во-вторых, и это самое важное, в силу п. 1 Положения Управление делами Президента РФ является федеральным органом исполнительной власти, в результате Конституционный Суд РФ, впрочем, как Верховный Суд РФ а priori зависимы от данного органа исполнительной власти, что с точки зрения построения независимой судебной системы является неверным.

Следующее звено – нижестоящие арбитражные суды. С одной стороны в силу ст. 50 ФКЗ от 28.04.1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах РФ» такие суды являются юридическими лицами, с другой стороны, в силу п. 4 ст. 44 этого же Федерально-конституционного закона «материально-техническое снабжение и обеспечение служебными помещениями арбитражных судов в РФ ... осуществляется соответствующим органом исполнительной власти по месту нахождения арбитражного суда за счет средств федерального бюджета». Опять-таки если полномочие по материально-техническому обеспечению деятельности арбитражных судов возложено на исполнительные органы власти, то данным судам нет необходимости являться юридическими лицами, однако сам факт возложения

¹ Положение об Управлении делами Президента РФ, утвержденное Указом Президента РФ от 17.09.2008 № 1370 (в ред. от 16.03.2015) // СЗ РФ. 2008. № 38, ст. 4277; 2015. № 4, ст. 641.

такой обязанности на исполнительную власть ставит под сомнение существование независимости судебной власти.

Однако в судебной практике встречаются случаи, когда арбитражный суд самостоятельно как юридическое лицо занимался своим материально-техническим обеспечением за счет средств федерального бюджета. Так, Арбитражный суд Тверской области вынес решение от 16 июля 2012 г. по делу № А66-4794/2012¹, по которому истцом выступал Высший Арбитражный Суд РФ и требовал с ответчиков ООО коммерческий банк «Международный строительный банк», ООО «ДХ Консалтинг» взыскать в пользу Высшего Арбитражного Суда РФ задолженность по банковской гарантии в размере 1 128 800 руб. 00 коп., проценты за пользование чужими денежными средствами общей суммой 79 016 руб. 00 коп. и убытки в размере 1 971 200 руб. 00 коп. по договору. Арбитражный суд Тверской области РФ полностью удовлетворил требования истца и взыскал вышеуказанные требования в пользу Высшего Арбитражного Суда РФ как юридического лица².

Схожая ситуация возникла и с еще одним арбитражным судом. Так, Арбитражный суд Томской области обратился с иском к ЗАО ПФК «Томич» и ОАО «Сибирьтелеком» о признании недействительным договора купли-продажи оборудования от 05.08.2003, заключенного между ответчиками, и применении последствий недействительности сделки, обязав стороны возвратить друг другу все полученное по договору: ОАО «Сибирьтелеком» возвратить ЗАО ПФК «Томич» оборудование АТС МТ-20 на 3000 номеров; ЗАО ПФК «Томич» возвратить ОАО «Сибирьтелеком» 1500000 руб.

¹См.: решение Арбитражного суда Тверской области от 16 июля 2012 г. по делу № А66-4794/2012 // Официальный сайт Федеральных арбитражных судов Российской Федерации. Картоотека арбитражных дел / URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/a3d1724e-4ead-489d-bc77-bccda911e6f9> (дата обращения 10.01.2014).

² Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 13.07.2006 по делу № Ф04-5917/2005(24458-А45-13) // СПС «КонсультантПлюс».

Решением Арбитражного суда Новосибирской области от 13.01.2005, оставленным без изменения постановлением от 31.05.2005, заявленные исковые требования удовлетворены в полном объеме. Федеральный арбитражный суд Западно-Сибирского округа, рассматривая жалобу по данному делу ЗАО ПФК «Томич» и ОАО «Сибирьтелеком» вынес постановление, указав, что Решение от 12.01.2006 и постановление от 24.03.2006 Арбитражного суда Новосибирской области по делу № А45-4394/04-КГ34/114 оставить без изменения, кассационные жалобы – без удовлетворения¹. По данному делу получается, что Арбитражный суд Томской области выступал также как юридическое лицо, как субъект гражданских правоотношений, а не как орган государственной власти.

Возможность быть истцами (ответчиками) по гражданским делам арбитражным судам установлена ч. 3.1, ст. 38 и п. 4, ч. 2, ст. 39 АПК РФ, регулирующая правила подсудности таких дел. Более того, Высший Арбитражный Суд РФ в своем Постановлении Пленума от 30.04.2009 № 34 «О применении арбитражными судами части 3.1 статьи 38 и пункта 4 части 2 статьи 39 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» установил, что «если арбитражный суд, принявший заявление к своему производству, в дальнейшем будет привлечен к участию в деле в качестве третьего лица, такое дело подлежит передаче на рассмотрение другого арбитражного суда, определяемого по правилам части 3.1 статьи 38 АПК РФ»², тем самым, распространив действие этой нормы и на случаи участия арбитражного суда в качестве третьих лиц в арбитражном процессе.

Об активности участия арбитражных судов в гражданском обороте свидетельствуют и постоянно проводимые торги, где такие суды выступают в качестве заказчика как юридическое лицо. Соответственно, неясна тогда

¹ Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 13.07.2006 по делу № Ф04-5917/2005(24458-А45-13) // СПС «КонсультантПлюс».

² Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30.04.2009 № 34 «О применении арбитражными судами части 3.1 статьи 38 и пункта 4 части 2 статьи 39 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» // Вестник ВАС РФ. 2009. № 7.

роль исполнительного органа государственной власти, на которого возложены функции по материально-техническому обеспечению деятельности арбитражных судов. По мнению автора диссертационного исследования, значение такого органа сводится лишь к финансовому обеспечению, что уже не является сферой гражданского права, а регулируется финансовым правом или если быть более точным бюджетным правом.

Однако из приведенных примеров и всего вышесказанного не означает, что автор диссертационной работы ратует за активное вовлечение судов в гражданские правоотношения и за сохранение за ними статуса юридического лица. Все это наоборот показывает насколько запутана система участия судебных органов в отношениях, регулируемых гражданским законодательством. Безусловно, именно статус юридического лица позволяет арбитражным судам заключать гражданско-правовые сделки, обладать процессуальной правосубъектностью, и, следовательно, быть истцом и ответчиком в суде. Сама по себе ситуация, когда Высший Арбитражный Суд РФ являлся истцом и обращался за защитой своих прав в подчиненный себе нижестоящий арбитражный абсурдна. Поэтому суды вообще не должны обладать гражданской правосубъектностью и вовлекаться в гражданский оборот, т.к. возникает как минимум вопрос об объективности рассмотрения таких дел судами.

Следующим звеном судебной системы являются суды общей юрисдикции. Ситуация с ними наиболее неоднозначная, однако на их примере представлен способ разрешения в целом проблемы участия любых судебных органов в отношениях, регулируемых гражданским законодательством. Как ранее указывалось, часть судов общей юрисдикции обладают статусом юридического лица, а часть – нет. Так, в силу ч. 2, ст. 41 ФКЗ от 07.02.2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции» и п. 1,2 ст. 1 Федерального закона № 7-ФЗ от 08 января 1998 г. «О Судебном

департаменте при Верховном Суде Российской Федерации»¹ материально-техническое обеспечение деятельности районных (городских) судов и судов субъектов Российской Федерации осуществляется Судебным департаментом при Верховном Суде Российской Федерации, являющемся юридическим лицом (ОГРН 1027710017720)². С районными и городскими судами ситуация именно так и обстоит, т.к. последние действительно не являются юридическими лицами.

Совсем иная ситуация с судами субъектов Российской Федерации, в системе судов общей юрисдикции, являющиеся юридическими лицами. Они активно пользуются своей гражданской правосубъектностью, так, например, Челябинский областной суд неоднократно размещал государственные заказы на поставку компьютерной техники для собственных нужд, т.е. функцию материально-технического обеспечения на себя взял областной суд, и, соответственно, последний является стороной такого гражданского правоотношения, хотя из смысла ФКЗ «О судах общей юрисдикции» и ФЗ «О Судебном Департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» данные полномочия возложены на Судебный Департамент при Верховном Суде Российской Федерации в лице соответствующего Управления в субъекте Российской Федерации, которые также являются юридическими лицами.

Верховный Суд Российской Федерации также является юридическим лицом, при этом в отличие от своих нижестоящих судов субъектов Российской Федерации, Судебный Департамент при Верховном Суде не занимается материально-техническим обеспечением деятельности Верховного Суда Российской Федерации. Данные полномочия возложены на

¹ Федеральный закон от 08.01.1998 № 7-ФЗ «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» (в ред. от 05.10.2015) // СЗ РФ. 1998. № 2, ст. 223; 2015. № 41 9часть 2), ст. 5639.

² Официальный сайт Федеральной налоговой службы. Сведения о государственной регистрации юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, крестьянских (фермерских) хозяйств / URL: <http://egrul.nalog.ru/#> (дата обращения –13.01.2014).

Управление делами Президента Российской Федерации. Таким образом, Верховный Суд РФ по аналогии с остальными высшими судами находится в прямой зависимости от исполнительной власти, что представляется неверным.

В отношении мировых судей, не являющихся юридическими лицами, и уставных (конституционных) судов субъектов РФ, наделенных статусом юридического лица, следует отметить то, что материально-техническое обеспечение их деятельности возложено по аналогии с федеральными судами на органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Например, ст. 16 Закона Челябинской области №137-ЗО от 13.09.2000 «О порядке назначения и деятельности мировых судей Челябинской области» устанавливает, что «материально-техническое и организационное обеспечение деятельности мировых судей осуществляется Государственным комитетом, образованным в структуре исполнительных органов Челябинской области»¹.

Таким образом, после изучения возможности участия судебных органов в гражданских правоотношениях, автор диссертационной работы считает, что большинство судов в настоящее время являются юридическими лицами. Однако, на наш взгляд, судебные органы представляются исключением из правила и не должны обладать гражданско-правовым статусом ни в какой форме. К тому же суды необходимо вывести из прямой зависимости в вопросе материально-технического обеспечения от органов исполнительной власти.

В этих целях предлагается более расширительно реализовать модель материально-технического обеспечения деятельности районных (городских) судов. Так, Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации является тем самым саттелитом, на базе которого можно создать

¹ Закон Челябинской области от 13.09.2000 №137-ЗО «О порядке назначения и деятельности мировых судей Челябинской области» // «Южноуральская панорама». 2000. № 68.

новую систему. Особенность данного органа заключается в том, что в силу п. 1 ст. 1 Федерального закона «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» он является федеральным государственным органом, однако не относится к органам исполнительной власти. Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации является органом власти, подотчетный Верховному Суду Российской Федерации, а не Правительству Российской Федерации. Он подконтролен Председателю Верховного Суда Российской Федерации, Генеральный директор Судебного департамента назначается на должность и освобождается от должности Председателем Верховного Суда Российской Федерации с согласия Совета судей Российской Федерации (п. 1 ст. 8 Федерального закона «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации»).

Таким образом, Судебный департамент представляет интересы судов общей юрисдикции и арбитражных судов, в том числе и в гражданских правоотношениях по поводу их материально-технического обеспечения. В целях реализации данной сателитной модели необходимо внести следующие изменения в ч. 2 ст. 41 Федерально-конституционного закона «О судах общей юрисдикции» и изложить в следующей редакции: «Верховный Суд Российской Федерации является юридическим лицом». Необходимость сохранения в настоящее время статуса юридического лица за Верховным Судом РФ обусловлена осуществлением высшим судебным органом не только деятельности по отправлению правосудия, но и выполнением организационно-контрольных функций, в т.ч. по контролю за деятельностью Судебного департамента РФ.

В свою очередь исключение из указанной нормы судов субъектов Российской Федерации необходимо по следующим причинам:

- 1) статус юридического лица необходим органам государственной власти для представительства в гражданских правоотношениях РФ, субъектов РФ, муниципальных образований или для материально-

технического обеспечения, мы уже установили, что для судов функции представительства в принципе не свойственны в частных отношениях, а материально-техническое обеспечение деятельности судов субъектов РФ общей юрисдикции осуществляется Судебным департаментом при Верховном Суде РФ, таким образом, представляется нецелесообразным наделением статусом юридического лица таких судов;

2) как справедливо заметил В.А. Болдырев «гл. 3 ГПК РФ и гл. 4 АПК РФ не содержит специальных правил о подсудности споров с участием судов общей юрисдикции»¹. Получается, что при возникновении гражданско-правового спора одной из сторон, в котором выступает суд, (например, Челябинский областной суд), это дело либо не подлежит рассмотрению, т.к. отсутствует процессуальная правосубъектность у такого суда либо подлежит рассмотрению по общим правилам подсудности. Однако последняя ситуация представляется логически неверной, т.к. тот же Челябинский областной суд будет выступать истцом или ответчиком и дело будет рассматриваться в районном суде, который подчинен суду субъекта РФ. О возможности рассмотрения такого спора в арбитражных судах АПК РФ также умалчивает, что приводит автора к выводу об отсутствии у таких судов процессуальной правосубъектности и получается, что такие судебные органы не могут быть истцами и ответчиками в суде, следовательно, другие субъекты гражданских правоотношений не смогут воспользоваться правом на судебную защиту в отношении таких органов. Поэтому логичней представляется лишить суды субъектов РФ статуса юридического лица, а все полномочия юридического лица возложить на сателлит – Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации.

Что касается Верховного Суда Российской Федерации, а также Конституционного Суда Российской Федерации, то в настоящее время

¹ Болдырев В.А. О гражданской правосубъектности органов судебной власти // Российский судья. 2009. № 3 // СПС «КонсультантПлюс».

предлагается сохранить за ними статус юридического лица в противовес Управлению по делам при Президенте Российской Федерации до тех пор, пока не будет отлажена работа Судебного Департамента с судами общей юрисдикции субъектов Российской Федерации и арбитражными судами. Все нижестоящие арбитражные суды предлагается также лишить статуса юридического лица, а функцию по их материальному обеспечению, как уже указывалось, возложить на Судебный Департамент при Верховном Суде Российской Федерации в лице своих управлений соответствующих субъектов Российской Федерации.

В отношении мировых судей и уставных (конституционных) судов субъектов Российской Федерации можно реализовать соответствующую модель на уровне субъекта Российской Федерации, создав для этих целей Судебный департамент в каждом субъекте.

В идеале должен быть создан единый Судебный Департамент, занимающейся материально-техническим обеспечением всей судебной системы, в том числе Верховного Суда Российской Федерации и Конституционного Суда Российской Федерации, а все без исключения суды должны быть лишены статуса юридического лица. Именно такая модель позволит построить отношения взаимодействия между судебной и исполнительной властью, а не прямой зависимости судебных органов от органов исполнительной власти, что будет являться дополнительным шагом в обеспечении самостоятельности деятельности судов.

Представляется, что схожая проблема возникает и при участии в гражданских правоотношениях правоохранительных органов, которая может быть разрешена аналогичным образом.

Однако для реализации данной модели необходимо постепенное, плановое и системное реформирование как норм бюджетного, административного законодательства, так и норм гражданского

законодательства в вопросе наделения судов и правоохранительных органов статусом юридического лица.

Помимо судебных органов как юридических лиц, особо необходимо выделить такой государственный орган как Банк России (ЦБ РФ).

Обладание ЦБ РФ статусом юридического лица необходимо не столько в целях материально-технического обеспечения своей деятельности, сколько для выполнения возложенных на него полномочий и функции. Тем самым для ЦБ РФ статус юридического лица носит не факультативный признак, а основной.

Несмотря на то, что ст. 10 и 11 Конституции РФ¹ не закрепляют за ЦБ РФ статуса органа государственной власти, исходя из положений ст. 75 Конституции РФ, Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»², определений Конституционного Суда РФ³, постановлений Высшего Арбитражного Суда РФ⁴ его следует считать таковым.

Статус Банка России как юридического лица прямо установлен в ст. 1 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Но при этом не определена организационно-правовая форма такого юридического лица.

Существует несколько подходов в определении гражданско-правового статуса Банка России. Рассмотрим основные из них:

- 1) ЦБ РФ как государственная корпорация.
- 2) ЦБ РФ как унитарное (казенное) предприятие.

² Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (в ред. от 05.10.2015) // Российская газета. 2002. № 127; 2015. № 228.

³ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 14.12.2000 № 268-О «По запросу Верховного суда Российской Федерации о проверке конституционности части третьей статьи 75 федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2001. № 2.

⁴ Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 19.04.2002 № 5697/01 // Вестник ВАС РФ. 2002. № 8.

- 3) ЦБ РФ как учреждение.
- 4) ЦБ РФ обладает только публично-правовым статусом.
- 5) ЦБ РФ как юридическое лицо публичного права.
- 6) ЦБ РФ как особая организационно-правовая форма юридического лица.

Изучение данного вопроса начнем с первого подхода – ЦБ РФ как государственная корпорация¹. «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. Государственная корпорация создается на основании федерального закона. Имущество, переданное государственной корпорации Российской Федерацией, является собственностью государственной корпорации. Государственная корпорация не отвечает по обязательствам Российской Федерации, а Российская Федерация не отвечает по обязательствам государственной корпорации, если законом, предусматривающим создание государственной корпорации, не предусмотрено иное» (ч. 1, ст. 7.1 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»). На первый взгляд, при сравнении положений представленной дефиниции и норм указанной статьи данного федерального закона с положениями ст. 1, 2 ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» Банк России можно отнести к государственным корпорациям. Так, например, ЦБ РФ создан на основе федерального закона, он не отвечает по обязательствам государства, а государство не отвечает по его обязательствам.

Однако при более детальном рассмотрении цитируемого понятия обнаруживается, что, цели деятельности государственной корпорации не

¹См.: Петросян Э.С. Место Центрального банка в системе юридических лиц // Право и экономика. 2008. № 2 // СПС «КонсультантПлюс».

соответствуют целям деятельности, установленным в отношении ЦБ РФ. Так, в соответствии со ст. 3 ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» к его основным целям деятельности относятся: «защита и обеспечение устойчивости рубля; развитие и укрепление банковской системы Российской Федерации; обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования платежной системы», т.е. фактически осуществление финансово-экономических целей (в государственных корпорациях иные цели, а именно социальные, управленческие или иные общественно полезные цели).

Второе отличие Банка России от государственной корпорации заключается в том, что уставный капитал или иное имущество, передаваемое ЦБ РФ остается в федеральной собственности, в то время как имущество, передаваемое государственной корпорации, становится собственностью последней. Таким образом, один из квалифицирующих признаков юридического лица – наличие обособленного имущества вообще не присущ ЦБ РФ, что в свою очередь ставит под сомнение само положение о признании его юридическим лицом. В целом, оба представленных обстоятельства свидетельствуют о невозможности признания Центробанка государственной корпорацией.

Теперь рассмотрим второй подход – ЦБ РФ как унитарное или казенное предприятие¹. Данные организационно-правовые формы действуют на основе права хозяйственного ведения или права оперативного управления. Сторонники данной точки зрения исходят из того, что имущество ЦБ РФ находится в собственности РФ, а сам Банк России владеет, пользуется, распоряжается им в рамках ограниченного вещного права (хозяйственного ведения или оперативного управления). Однако согласиться с данным суждением нельзя.

¹См.: Правовое регулирование банковской деятельности / под ред. Е.А. Суханова – М., 1997. С. 25 - 26. (автор раздела – Л.Г. Ефимова).

Рассмотрение такой точки зрения начнем с признания ЦБ РФ государственным унитарным предприятием, основанном на праве хозяйственного ведения. Пожалуй, основной недостаток данного подхода заключается в том, что ФГУП (МУП) относятся к коммерческим организациям, целью которых является извлечение прибыли, а Банк России представляет собой некоммерческую организацию.

Что касается казенных предприятий, действующих на праве оперативного управления, то, несмотря на некоторые сходства отнести «Главный банк страны» к такой организационно-правовой форме представляется невозможным. Исходя опять-таки из критерия целей деятельности организаций, казенное предприятие (как и ФГУП или МУП) является коммерческой организацией, а ЦБ РФ, как уже указывалось выше, представляет собой некоммерческую организацию, цели деятельности которой, закреплены в ст. 3 ФЗ «О ЦБ РФ (Банке России). Еще одним немаловажным отличием выступает то, что собственник имущества казенного предприятия несет субсидиарную ответственность по обязательствам такого предприятия при недостаточности его имущества. Однако в силу ст. 2 Закона о Банке России государство не отвечает по обязательствам ЦБ РФ, а ЦБ РФ – по обязательствам государства. Казенное предприятие распоряжается имуществом только с согласия собственника (ст. 297 ГК РФ), а Центробанк самостоятельно распоряжается имуществом, находящиеся в федеральной собственности без согласия собственника, в том числе Банк России самостоятельно распоряжается, получаемыми доходами, с учетом того, что часть прибыли направляется в федеральный бюджет. Следовательно, ЦБ РФ не является казенным предприятием и не действует на основе права оперативного управления.

Третий подход – ЦБ РФ как учреждение. По ряда юристов «Главный банк страны» является учреждением¹. Насколько оправдано данное утверждение? Действительно большинство органов государственной власти и органов местного самоуправления в гражданском обороте выступают в форме учреждений и Банк России, по их мнению, не является исключением. «Учреждением признается унитарная некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера» (п. 1 ст. 123.21 ГК РФ). Учреждение действует на праве оперативного управления. Выделяют такие типы как автономное, бюджетное и казенное учреждения. Сравним каждый тип учреждения с ЦБ РФ.

Итак, «автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, средств массовой информации, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных федеральными законами (в том числе при проведении мероприятий по работе с детьми и молодежью в указанных сферах)»². Таким образом, исходя из дефиниции уже видно, что деятельность ЦБ РФ не соответствует тем целям, для которых создается автономное учреждение. Некоторое сходство можно усмотреть в имущественных правах Банка России и автономных учреждениях. Так, последние не отвечают по обязательствам собственника имущества такого учреждения, а собственник

¹См.: *Клейн Н.И., Чубаров В.В.* Правоспособность Центрального банка Российской Федерации // *Право и экономика*. 2000. № 1 // СПС «КонсультантПлюс».

²Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (в ред. от 23.11.2015) // *СЗ РФ*. 2006. № 45, ст. 4626; 2015. № 48, ст. 6678.

имущества не отвечает по обязательствам автономного учреждения. Аналогичная норма закреплена и в отношении Центробанка. Однако при этом автономное учреждение не может без согласия учредителя распоряжаться недвижимым имуществом и особо ценным движимым имуществом. В отношении Банка России таких ограничений в правомочии распоряжения не установлено. Таким образом, исходя из представленного анализа норм, мы приходим к выводу, что Банк России не является автономным учреждением.

Следующий тип учреждения – бюджетное. В соответствии с ч. 1, ст. 9.2 ФЗ «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «бюджетным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий соответственно органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах». Исходя из данной дефиниции Банк России уже не является таким типом учреждения, т.к. его цели деятельности не соответствуют целям деятельности бюджетных учреждений. Также бюджетное учреждение действует на основе государственного (муниципального) задания, которое создается соответствующим органом государственной власти (органом местного самоуправления), и оно не может отойти от выполнения такого государственного (муниципального) задания. ЦБ РФ действует самостоятельно без какого-либо задания органа государственной власти, его цели и функции установлены самой Конституцией и ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ.

Что касается казенных учреждений, то Банк России таковым также не является. Так, по обязательствам казенных учреждений, в случае недостаточности денежных средств субсидиарную ответственность несет собственник имущества, в свою очередь Центробанк не отвечает по обязательствам государства, а последнее не отвечает по обязательствам «главного банка страны».

Подводя итог, отметим, что все эти типы учреждений действуют на основе такого вещного права как оперативное управление, а Банк России участвует в гражданских правоотношениях на ином вещном праве, правовую природу которого предстоит только определить науке гражданского права. Таким образом, положение о признании ЦБ РФ в качестве учреждения представляется, на наш взгляд, ошибочным.

Четвертый подход устанавливает, что ЦБ РФ обладает только публично-правовым статусом. Данная позиция вступает в противоречие с ФЗ «О центральном банке Российской Федерации (Банке России)», который прямо устанавливает в ст. 1, что «Банк России является юридическим лицом». Так, Е.Н. Пастушенко полагает, что Банк России является особым независимым органом государственной власти специальной компетенции, не входящим ни в одну из трех ветвей власти (законодательную, исполнительную и судебную), и вся его деятельность, включая деятельность как юридического лица, имеет публичный характер¹. Подобная позиция прослеживается и в статье А.И. Бычкова², который приходит к выводу, что Центробанк не является юридическим лицом.

Сторонники данного подхода вступают в противоречие с федеральным законодательством. Утрата Банком России статуса юридического лица приведет к появлению абсолютно нового субъекта права, который не

¹См.: Пастушенко Е.Н. Юридическая доктрина публичности статуса Центрального банка Российской Федерации // Российская юридическая доктрина в XXI веке: проблемы и пути их решения: Научно-практическая конференция (3 – 4 октября 2001 г.) / Под ред. А.И. Демидова. – Саратов, 2001. С. 172.

²См.: Бычков А.И. К вопросу о правовом статусе Банка России // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 8. С. 33-37.

вписывается в существующую правовую модель в России. Таким образом, ЦБ РФ «выпадет» из правового поля частного права. Это в свою очередь не допустимо, и согласиться с такой позицией нельзя.

Следующая точка зрения, состоит в признании ЦБ РФ, как и других органов государственной власти (органов местного самоуправления), юридическим лицом публичного права. На данном подходе мы останавливаться не будем, т.к. ранее была обоснована позиция об отсутствии необходимости введения такой конструкции в гражданское законодательство.

Шестой подход – ЦБ РФ как особая организационно-правовая форма юридического лица¹. Данная позиция основана на том, что Банк России не вписывается ни в одну из существующих организационно-правовых форм юридических лиц и обладает иным вещным правом на имущество, не подпадающим ни под одно вещное право, в рамках которых действуют юридические лица.

По всей видимости, ЦБ РФ является той самой иной формой, предусмотренной законом на основании абз. 3, ст. 1 ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». В пользу данной позиции говорит и п. 4 ст. 48 ГК РФ (в редакции ФЗ № 99 от 05.05.2014), согласно которому «правовое положение Центрального банка Российской Федерации (Банка России) определяется законом о Центральном банке Российской Федерации». Таким образом, законодатель сам умышленно отделяет Банк России от других юридических лиц, следовательно, это подтверждает еще раз тезис – ЦБ РФ самостоятельная организационно-правовая форма юридического лица.

¹ См.: Павлодский Е.А. Центральный банк: особенности правового статуса // Право и экономика. 2001. № 6 // СПС «КонсультантПлюс»; Рахмилович В.А. Гражданско-правовое положение Банка России как юридического лица // Право и экономика. 2001. № 6 // СПС «КонсультантПлюс».

Существуют и иные органы государственной власти, с которыми вопрос об их участии в гражданских правоотношениях является достаточно неоднозначным, мы же остановились на наиболее проблемных, на наш взгляд, органах публично-правовых образований.

Подводя итог, следует указать следующие выводы.

Во-первых, судебные органы не могут быть участниками гражданских правоотношений по представительству Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или муниципальных образований.

Во-вторых, существуют разные модели материально-технического обеспечения деятельности судов в Российской Федерации, среди которых наиболее удачной видится модель, используемая в отношении районных судов.

В-третьих, предлагается реализовать модель материально-технического обеспечения деятельности судебных органов, где данным вопросом бы занимался только Судебный департамент РФ, т.е., те органы исполнительной власти, в компетенцию которых в настоящее время входит данная функция, должны быть лишены ее. Затем арбитражным судам и судам общей юрисдикции необходимо прекратить их статус юридического лица и внести соответствующие изменения в федеральное законодательство. Такое новшество позволит, с одной стороны, вывести из гражданского оборота суды как юридических лиц, с другой – сделать в целом судебную систему более независимой от исполнительной ветви власти, т.к. судебный департамент является органом государственной власти, который контролируется ныне действующим Верховным Судом РФ, а не Правительством РФ. Исключения из этого правила должны составить только Верховный Суд РФ и Конституционный Суд РФ. В отношении мировых судей и уставных (конституционных) судов субъектов Российской Федерации можно реализовать соответствующую модель на уровне субъекта Российской Федерации, создав для этих целей региональный судебный

департамент в каждом субъекте, помимо Управлений судебного департамента для федеральных судов.

В-четвертых, по аналогии с судебными органами могут быть реформированы и правоохранительные органы.

В-пятых, отсутствует единая точка зрения в отношении организационно-правовой формы участия в гражданских правоотношениях Банка Россия. По мнению автора диссертационного исследования, ЦБ РФ следует признать самостоятельной организационно-правовой формой некоммерческой организации.

Подводя итог, изучению гражданско-правовой личности органов публично-правовых образований, следует отметить, что по общему правилу последние действуют в гражданских правоотношениях в форме казенных учреждений.

ГЛАВА 3. ИМУЩЕСТВЕННОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В ГРАЖДАНСКИХ ПРАВООТНОШЕНИЯХ

§1. Правовой режим приобретения и прекращения права оперативного управления государственными органами и органами местного самоуправления

Для участия в гражданских правоотношениях органы публично-правовых образований, являющиеся юридическими лицами в силу статьи 48 ГК РФ, должны обладать обособленным имуществом. В отличие от большинства юридических лиц государственные и муниципальные органы – казённые учреждения не обладают правом собственности на закреплённое за ними имущество. Они действуют в гражданском обороте на основе права оперативного управления.

Конструкция права оперативного управления была разработана в советском правопорядке А.В. Венедиктовым. При этом, следует отметить, что такое ограниченное вещное право больше не встречается в иных правопорядках и является разработкой отечественной цивилистической науки. Свое законодательное закрепление право оперативного управления получило в Основы гражданского законодательства 1961 г. «Далее Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 24 февраля 1987 г. в Гражданский кодекс РСФСР была введена статья 93.1, в соответствии с которой предусматривалось, что имущество, закреплённое за государственными, межколхозными, государственно-колхозными и иными государственно-

кооперативными организациями, состоит в оперативном управлении этих организаций»¹.

В последующем право оперативного управления в Основах гражданского законодательства СССР и республик, в Законе РСФСР от 24 декабря 1990 г. «О собственности в РСФСР»² было расщеплено на право полного хозяйственного ведения, предназначенное для предприятий и на более узкое – право оперативного управления для государственных бюджетных учреждений.

Возникновение данного вещного права и его дальнейшее сохранение связано с существованием планово-регулируемой экономики. В советский период основным участником гражданского оборота являлось государство, от имени которого в гражданские правоотношения вступали соответствующие государственные органы – юридические лица, наряду с государственными предприятиями.

В итоге, право хозяйственного ведения и право оперативного управления получили своё закрепление в части 1 действующего ГК РФ. При этом право хозяйственного ведения введено в гражданский оборот для государственных (муниципальных) унитарных предприятий, а право оперативного управления – для учреждений, в том числе и частных, а также казённых предприятий.

Право оперативного управления уже в современной России неоднократно подвергалось реформированию, в том числе и в связи с образованием новых типов учреждений.

А.В. Венедиктов отмечал, что «именно для установления гражданско-правовых отношений с другими участниками гражданского оборота и трудовых отношений со своими работниками оперативно-хозяйственные

¹ Лозовская С.О. Право оперативного управления учреждений // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. № 6 // СПС «КонсультантПлюс».

² Закон РСФСР от 24.12.1990 № 443-1 «О собственности в РСФСР» (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс».

госорганы наделяются государством определёнными полномочиями по владению, пользованию и распоряжению закреплёнными за ними государственными имуществами. Все эти полномочия осуществляются госорганом, в порядке непосредственного оперативного управления, а не в порядке присвоения, осуществления им не своей властью и не в своём интересе, но властью, предоставленной государством, и в интересах государства, т.е. в интересах всего социалистического общества»¹.

Как отмечал В.С. Якушев, «оперативное управление порождено потребностями производства, организуемого в рамках общенародной собственности, обслуживает это производство и потому связывается, прежде всего, с подразделениями, выполняющими функции первичных ячеек экономики... Оперативное управление выполняет функции обособления имущества, необходимого для выполнения такими подразделениями возложенных на них видов деятельности и участия их в сфере оборота»².

Необходимым представляется отметить тезис разработчиков Концепции развития гражданского законодательства о сохранении права оперативного управления для государственных и муниципальных юридических лиц, среди которых весомую часть занимают органы публично-правовых образований.

Таким образом, для участия государственных (муниципальных) органов как юридических лиц в гражданском обороте от имени государства или муниципалитетов, последние должны предоставить своему органу определённое имущество, однако в целях сохранения собственности публично-правового образования на это имущество и была разработана такая конструкция.

¹ Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность. – М., Л., Изд-во академии наук СССР, 1948. С. 590-591.

² Якушев В.С. Избранные труды по гражданскому и хозяйственному праву. – Екатеринбург, Бизнес, менеджмент и право, 2012. С. 439.

В настоящее время согласно пункту 1 статьи 296 ГК РФ учреждение и казенное предприятие, за которыми имущество закреплено на праве оперативного управления, владеют, пользуются этим имуществом в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, назначением этого имущества и, если иное не установлено законом, распоряжаются этим имуществом с согласия собственника этого имущества.

М.Я. Кириллова сформулировала два понятия права оперативного управления: в объективном и субъективном смыслах.

Так, в объективном смысле право оперативного управления – это «комплексный правовой институт, основное содержание которого составляют нормы гражданского права, представляющий собой совокупность юридических норм, закрепляющих принадлежность имущества объединениям, предприятиям, организациям и регулирующих отношения по приобретению имущества, владению, пользованию и распоряжению им.

Право оперативного управления в субъективном смысле – мера дозволенного поведения управомоченного лица по владению, пользованию и распоряжению принадлежащим им имуществом в пределах, установленных законом, в соответствии с целями деятельности, плановыми заданиями и назначением имущества»¹.

Из указанной нормы и доктринальных определений следует, что как и в праве собственности субъекты права оперативного управления наделяются правомочиями владения, пользования и распоряжения таким имуществом. Идентичный набор правомочий указывает на производность права оперативного управления от права собственности. Указанный вывод также подтверждается примерами судебной практики: Постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 04.10.2012 по делу

¹ Кириллова М.Я. Развитие института права оперативного управления // XXVI съезд КПСС и проблемы советского гражданского права: межвуз. сб. науч. трудов. – Свердловск, 1982. С. 112.

№ А05-6007/2012¹, Постановление Федерального Арбитражного Суда Дальневосточного округа от 28.04.2012 № Ф03-1492/2012 по делу № А51-10162/2011² и т.д.

Право оперативного управления, несмотря на «гибридный, нетипичный для цивилистики и современного права»³ характер, является правом вещным, и в первую очередь направлено на закрепление правовой формы принадлежности имущества учреждениям и казенным предприятиям. Данный вывод находит свое подтверждение в первую очередь посредством его закрепления в разделе II главы 19 ГК РФ «Право хозяйственного ведения, право оперативного управления», а также в судебной практике, например, в решении Арбитражного суда Свердловской области от 18.01.2012 по делу № А60-39971/2011 указывается, что «суд, ссылаясь на ст. 210, п. 1 ст. 290 и п. 1 ст. 296 ГК РФ, а также п. 1 ст. 36 ЖК РФ, разъяснил, что право оперативного управления имеет вещный характер и не только предоставляет его субъектам правомочия по владению и пользованию имуществом, но и возлагает на них обязанности по содержанию имущества»⁴, этот же вывод отражен в Постановлении Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 12.12.2012 по делу № А57-11695/2012⁵ и т.д.

Таким образом, учитывая производный характер права оперативного управления от права собственности, оно является правом вещного типа, с учетом своих особенностей.

¹ Постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 04.10.2012 по делу № А05-6007/2012 // СПС «КонсультантПлюс»

² Постановление Федерального Арбитражного Суда Дальневосточного округа от 28.04.2012 № Ф03-1492/2012 по делу № А51-10162/2011 // СПС «КонсультантПлюс»

³ *Болдырев В.А.* Являются ли имущественные права учреждений и унитарных предприятий вещными? // Российский юридический журнал. 2011. № 6. С. 137.

⁴ См.: Решение Арбитражного суда Свердловской области от 18.01.2012 по делу № А60-39971/2011 // Официальный сайт Федеральных арбитражных судов Российской Федерации. Картоотека арбитражных дел / URL: https://kad.arbitr.ru/PdfDocument/48233199-fa82-4d8a-b447-c4837e4c50d7/A60-39971-2011_20120118_Reshenija%20i%20postanovlenija.pdf (дата обращения – 10.01.2015).

⁵ Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 12.12.2012 по делу № А57-11695/2012 // СПС «КонсультантПлюс»

В настоящее время носителями данного вещного права являются, как уже отмечалось, казенные предприятия и различного типа учреждения. Действующее гражданское законодательство предусматривает возможность возникновения права оперативного управления не только на стороне государственных и муниципальных учреждений, но и среди лиц, обладающих частной собственностью, посредством передачи такого имущества частному учреждению, что, на наш взгляд, не соответствует тем целям и идеям, для которых данное вещное право вводилось в гражданский оборот.

Данное ограниченное вещное право является «наследием» советской эпохи и постепенно должно быть упразднено. В современном обороте отсутствует необходимость существования права оперативного управления за частными учреждениями. Представляется, что возможность наделения таким правом должна принадлежать только публично-правовым образованиям, т.к. именно с помощью данной правовой конструкции соответствующие органы государственной власти и органы местного самоуправления участвуют в гражданских правоотношениях в интересах публичных образований или для целей удовлетворения своих материально-технических нужд наряду с другими субъектами гражданского оборота.

Несмотря на то, что право оперативного управления включает в себя тот же объем правомочий, что и право собственности, возможности осуществления правомочий владения, пользования и распоряжения таким ограниченным вещным правом значительно уже. Участие таких лиц «в гражданском обороте ограничено пределами того вещного права, которым обеспечена имущественная обособленность данных юридических лиц»¹.

Особенностью права оперативного управления является то, что в зависимости от типа учреждения возможности осуществления такого права

¹ Клещев Е.С. Гражданская правосубъектность бюджетных учреждений: автореф дисс. ... канд. юрид. наук. – Курск, 2012. С. 18.

различны. В этом плане органы публично-правовых образований – казенные учреждения наиболее ущемлены в пределах применения этого ограниченного вещного права.

Что касается правомочий владения и пользования, то как отмечает З.А. Ахметьянова «они должны быть одинаковы во всех разновидностях права оперативного управления»¹. Данная точка зрения нашла свое отражение и в Концепции развития гражданского законодательства от 2009 года.

Относительно правомочий владения и пользования следует выделить следующие признаки права оперативного управления:

- 1) любое учреждение владеет и пользуется имуществом в пределах установленных законом, при этом пределы осуществления таких правомочий зависят от того или иного типа учреждения и закрепляются в специальных нормах;
- 2) объем владения и пользования имуществом определяется целями деятельности учреждения;
- 3) владение и пользование имуществом осуществляется с учетом назначения имущества².

Однако относительно органов публично-правовых образований следует отметить, что возможность владения и пользования данными субъектами гражданских правоотношений определенным имуществом поставлена в прямую зависимость от их компетенции, закрепленной за отдельным государственным и муниципальным органом власти.

Отличие права оперативного управления в пределах типа учреждения заключается именно в правомочии распоряжения. В этом вопросе право оперативного управления органов государственной власти и органов

¹ Ахметьянова З.А. Вещное право: учебник. – М.: Статут, 2011. // СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Лозовская С.О. Право оперативного управления учреждений // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. № 6. С. 20 – 29.

местного самоуправления – казенных учреждений является наиболее ограниченным.

Следует отметить, что ряд ученых, например Л. Щенникова, полагают, что такое ограниченное вещное право включает в себя только правомочия пользования и владения, что же касается распоряжения, то «законодатель закрепил за учреждением еще одно вещное право, которое называется правом на самостоятельное распоряжение доходами»¹.

С такой позицией нельзя согласиться.

Во-первых, сама идея появления такого вещного права заключалась в создании «усеченного» аналога права собственности, включающего в себя в том числе и правомочие распоряжения для участия публично-правовых образований через соответствующие органы в гражданских правоотношениях.

Во-вторых, из смысла пункта 1 статьи 296 ГК РФ следует, что право оперативного управления включает в себя правомочие распоряжения с согласия собственника такого имущества. Тем самым, «в качестве общего правила была установлена обусловленность распоряжения имуществом с согласия собственника-учредителя»².

Представляется необходимым также более детально остановиться на особенностях правомочия распоряжения у казенных учреждений.

У таких юридических лиц можно выделить две группы имущества.

Первая группа – это имущество, закрепленное за казенным учреждением непосредственно самим собственником при создании такого юридического лица. Таким имуществом орган публично-правового образования может распорядиться только с согласия собственника, на основании утверждённой в дальнейшем сметы. «Форма выражения такого

¹ Щенникова Л.В. Вещное право: учебное пособие. – Пермь, изд-во Пермского университета, 2001. С. 143.

² Майоров Р.Н. Право оперативного управления учреждений: отдельные аспекты эволюции в Гражданском кодексе Российской Федерации // Гражданское право. 2011. № 4. – С. 31-32.

согласия может быть различной, так собственник в принципе может направить соответствующее письмо, протокол заседания комиссии, но чаще всего это распоряжение»¹.

Момент возникновения права оперативного управления передаваемого собственником имущества установлен в п. 1 ст. 299 ГК РФ. По общему правилу это момент передачи такого имущества, что должно подтверждаться актом приема-передачи. В отношении недвижимого имущества такое право возникает с момента его государственной регистрации. Хотя вопрос о возникновении права оперативного управления на недвижимое имущество вызывал в свое время дискуссии, которые будут в дальнейшем рассмотрены.

Вторая группа – это имущество, которое казённое учреждение – орган власти и управления приобрело в рамках утвержденной собственником такого учреждения сметы. Данное имущество также входит в общую имущественную массу юридического лица на праве оперативного управления, что следует из п. 2 ст. 299 ГК РФ и дальнейшее распоряжение им возможно также только с согласия собственника.

В случае, если казённое учреждение получает доходы от иной незапрещённой законом предпринимательской деятельности, которая предусмотрена учредительными документами, то они поступают в собственность публично-правового образования, а точнее в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования, без закрепления его на праве оперативного управления за соответствующим государственным или муниципальным органом.

Таким образом, казенные учреждения, как и другие типы учреждений, ни при каких обстоятельствах не могут обладать правом собственности на имущество.

¹ *Болдырев В.А.* Согласие собственников имущества на совершение юридически значимых действий учреждениями и унитарными предприятиями // *Право и экономика.* 2012. № 12.

Доходы, которые получены органом государственной власти или органом местного самоуправления, а затем переданные соответствующему публично-правовому образованию могут быть распределены последним в том числе и в пользу данного органа.

Как справедливо отмечает, Е.Ю. Полотовская «казенное учреждение не имеет возможности приобретения имущества или дополнительных денежных средств. В связи с этим, как представляется, государство и оказывает поддержку указанного субъекта, неся субсидиарную ответственность по обязательствам казенного учреждения»¹.

Представляется, что в отличие от иных субъектов гражданских правоотношений, органы публично-правовых образований – казенные учреждения без согласия собственника, не вправе распоряжаться никаким имуществом, закреплённым за ними на праве оперативного управления, а доходы, полученные от иной предпринимательской деятельности, не поступают к ним даже на праве оперативного управления, но могут быть в последующем распределены собственником, в том числе и в пользу соответствующего казенного учреждения. Возможность же осуществления правомочий владения и пользования имуществом обусловлена исключительно необходимостью осуществления публично-правовых полномочий и функций, в том числе и посредством вступления в гражданские правоотношения, а также в целях материально-технического обеспечения своей деятельности.

В настоящее время законодательство Российской Федерации не содержит указаний на форму согласия собственника имущества для распоряжения имуществом соответствующим органом власти – юридическим лицом. Однако, учитывая, что субъектами таких

¹ Полотовская Е.Ю. Имущество государственных (муниципальных) учреждений: право оперативного управления или право собственности? // Административное и муниципальное право. 2011. № 5. // СПС «КонсультантПлюс».

правоотношений, с одной стороны, выступает публично-правовое образование, а с другой – юридическое лицо, которое одновременно является государственным (муниципальным) органом власти такое согласие должно совершаться в письменной форме. При этом объект распоряжения необходимо достаточным образом индивидуализировать и идентифицировать, также считаем целесообразным указывать приобретателя данного имущества, цену контракта и иные данные, позволяющие учитывать интересы собственника имущества.

Рассмотрев группы имущества, которые могут находиться на праве оперативного управления у казенных учреждений, следует остановиться на основаниях его возникновения.

Как уже отмечалось, органы государственной власти и органы местного самоуправления, за исключением отдельных, создаются по решению соответствующего высшего органа государственной власти, обычно исполнительного, т.е. при создании органа публично-правового образования – юридического лица ему выделяется собственником определенное имущество для участия в гражданском обороте в целях реализации своих полномочий, функций и достижения общественно-полезного результата.

Также право оперативного управления на определенное имущество может быть предоставлено соответствующему органу власти и управления как юридическому лицу в процессе деятельности такого субъекта гражданских правоотношений.

В любом случае формой реализации воли собственника по предоставлению соответствующего имущества, как при создании такого органа, так и в процессе его деятельности в силу п. 1 ст. 299 ГК РФ является решение. Чаще всего такое решение облекается в распоряжение соответствующего вышестоящего органа государственной (муниципальной) власти.

Однако для получения имущества от собственника в процессе осуществления своей деятельности такому органу – юридическому лицу необходимо предоставить соответствующее обращение (заявление), технико-экономическое обоснование, сведения о дебиторской и кредиторской задолженностях, отчет об оценке рыночной стоимости имущества учреждения и иные документы, которые предусмотрены для отдельно взятого органа публично-правового образования.

Таким образом, получение дополнительного имущества от собственника возможно только в том случае, если публично-правовое образование установит необходимость его предоставления на праве оперативного управления государственным или муниципальным органам власти.

Следует согласиться с мнением С.О. Лозовской о том, что само по себе решение собственника о передаче публичного имущества соответствующему казенному учреждению в оперативное управление является административным актом, через который реализуется воля публично-правового образования¹.

Таким образом, одним из юридических фактов возникновения права оперативного управления является административный акт.

Однако положения п. 1 ст. 299 ГК РФ породили в свое время еще одну правоприменительную проблему – это момент возникновения права оперативного управления.

Так, если исходить из буквального толкования п. 1 ст. 299 ГК РФ право оперативного управления возникает у учреждения с момента передачи вещи, если иное не установлено законом и иными правовыми актами или решениями собственниками. На первый взгляд, *traditio* достаточно для возникновения права оперативного в независимости от вида передаваемого

¹См.: Лозовская С.О. Право оперативного управления учреждений // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. № 6. С. 20-29.

имущества. Однако представляется, что данное утверждение справедливо только в отношении движимого имущества.

Что касается недвижимого имущества, то данная формулировка породила в свое время в судебной практике подход, согласно которому положение, закрепленное в п. 1 ст. 299 ГК РФ, является специальным правилом по отношению к ст. 131 ГК РФ и государственной регистрации право оперативного управления не подлежит. Данная правовая позиция нашла свое отражение в определении Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 02.04.2008 по делу № А40-1034/07-92-10¹.

Однако Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации был разработан и второй подход, который является более верным, и занял главенствующее положение в последующем, согласно которому право оперативного управления на недвижимое имущество возникает с момента государственной регистрации. Данный подход закреплен в совместном Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 10, Пленуме Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 22 от 29.04.2010 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав»².

Положения вышеуказанного Пленума нашли свое развитие в Постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 24.09.2013 № 1160/13 по делу № А76-1598/2012, в котором указано, что «право собственности и другие вещные права на недвижимые вещи, ограничения этих прав, их возникновение, переход и прекращение

¹ Определение ВАС РФ от 02.04.2008 №4222/08 по делу № А40-1034/07-92-10 // СПС «КонсультантПлюс».

² Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 10, Пленуме Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 29.04.2010 № 22 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» // Вестник ВАС РФ. 2010. № 6.

подлежат государственной регистрации в ЕГРП»¹. То есть государственной регистрации подлежит не только возникновение права оперативного управления, но переход и прекращение такого ограниченного вещного права.

Таким образом, в настоящее время действует правило, согласно которому право оперативного управления на движимое имущество, по общему правилу, возникает с момента его передачи соответствующему учреждению, а на недвижимое имущество – с момента государственной регистрации такого права.

Следует также в рамках способов приобретения права оперативного управления рассмотреть вопрос об участии органов государственной власти и органов местного самоуправления, являющихся юридическими лицами, в наследственных правоотношениях. Представляется, что разрешение данного вопроса находится в прямой зависимости от права оперативного управления.

Как уже отмечалось, данные органы являются казенными учреждениями, которые относятся к юридическим лицам – несобственникам. В свою очередь вопрос наследования по завещанию юридическими лицами – несобственниками является одним из самых дискуссионных.

Так, можно выделить два подхода по данной проблематике. Согласно первому, наследниками по завещанию могут быть только юридические лица – собственники². Другой подход подразумевает возможность быть наследниками по завещанию не только организациям, действующими на праве собственности, но и юридическим лицам, существующим на праве хозяйственного ведения и оперативного управления³.

Как отмечает О.Ю. Шиловост, «именно множественность субъектов указанных ограниченных вещных прав на имущество учреждения и

¹ Постановление Президиума ВАС РФ от 24.09.2013 № 1160/13 по делу № А76-1598/2012 // Вестник ВАС РФ. 2014. № 3.

² См.: Комментарий к части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации / под ред. А.Л. Маковского, Е.А. Суханова. – М., 2002. С. 73.

³ Гуцин В.В., Дмитриев Ю.А. Наследственное право и процесс: учебник. – М., 2004. С. 879. Гришаев. С.П. Наследственное право: учебное пособие. – М., 2003. С. 26. Российское гражданское право: учебник: в 2 т. / под ред. Е.А. Суханов. – М., 2010. Т. 1. С. 648.

унитарного предприятия, а также невозможность установления этих прав и, соответственно, наделения ими учреждения или предприятия каким-либо иным способом, кроме создания собственником этих юридических лиц, породили правовую коллизию, связанную с определением надлежащего наследника в случае завещания имущества учреждению или унитарному предприятию»¹.

Однако, не вдаваясь глубоко в эту дискуссию, остановимся именно на возможности наследования по завещанию органами публично-правовых образований – юридическими лицами.

Согласно абз. 2 п. 1 ст. 1116 ГК РФ к наследованию по завещанию могут призываться также указанные в нем юридические лица, существующие на день открытия наследства. На первый взгляд, из указанной формулировки следует, что любое юридическое лицо, в том числе государственный и муниципальный орган, обладающие таким статусом, могут быть наследниками по завещанию. Но при наследовании последними, необходимо учитывать ряд моментов.

Во-первых, цель участия органов государственной власти и органов местного самоуправления в гражданских правоотношениях – реализация от имени публично-правового образования возложенных на него полномочий и функций. То есть такие участники гражданского оборота априори действуют в интересах Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований. Даже приобретая имущество в целях материально-технического обеспечения своей деятельности, такой орган делает это для реализации своей компетенции.

Во-вторых, действующая редакция ГК РФ достаточно четко определяет случаи, при которых имущество поступает на праве оперативного

¹*Шилохвост О.Ю.* К вопросу о фактическом ограничении свободы завещания // Гражданское право и современность: сборник статей, посвященный памяти М.И. Брагинского / С.С. Алексеев, Ф.О. Богатырев и др.; под ред. В.Н. Литовкина, К.Б. Ярошенко; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. – М., Статут, 2013. С. 301.

управления казенному учреждению – органу публично-правового образования. Это либо случаи передачи такого имущества непосредственно учредителем такого органа либо приобретение имущества последним в рамках утвержденной сметы. Доходы от иной предпринимательской деятельности такого субъекта поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации или муниципального образования. Специальных правил приобретения имущества при его наследовании по завещанию органом публично-правового образования действующее законодательство не предусматривает. В этой связи логичным представляется исходить из того, что это иной источник дохода такого субъекта гражданских правоотношений, который в любом случае поступает в собственность Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования. Также следует отметить, что приобрести в собственность имущество, как это уже ранее нами отмечалось, казенное учреждение – государственный (муниципальный) орган не может. Любое имущество, поступающее на праве оперативного управления названным лицам, одновременно становится или является собственностью соответствующего публично-правового образования.

Таким образом, учитывая тот факт, что органы государственной власти и органы местного самоуправления в гражданском обороте выступают в интересах Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований, а также, то, что они являются казенными учреждениями и не могут приобретать имущество в свою собственность, автор диссертационной работы приходит к выводу, согласно которому органы публично-правовых образований – юридические лица не могут быть наследниками по завещанию, несмотря на открытый характер абз. 2, п. 1, ст. 1116 ГК РФ. В данных правоотношениях они лишь выражают волю Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований на принятие наследства и потому не должны приобретать даже права оперативного

управления на это имущества, т.к. оно изначально переходит в собственность учредителей. То есть если в завещании наследником будет являться государственный или муниципальный орган власти, то фактически это будет означать, что наследует публично-правовое образование.

В свою очередь собственник, если посчитает необходимым, в последующем, может передать на праве оперативного управления унаследованное имущество соответствующему органу власти и управления.

В данном случае следует согласиться с Шиловым О.Ю., который указывает, что необходимо «отказаться от лукавой нормы действующего законодательства без ограничения завещать имущество в пользу любого юридического лица, существующего на момент открытия наследства (п. 1 ст. 1116 ГК РФ), и обеспечивающей в совокупности с иными нормами переход права собственности к лицу, не упомянутому в завещании Гораздо более последовательным было бы ограничение круга наследников из числа юридических лиц только теми из них, которым имущество может принадлежать на праве собственности»¹.

Актуальным также является вопрос о наделении казенных учреждений возможностью получения доходов от иной предпринимательской деятельности в свое распоряжение или даже на праве собственности.

Представляется, что в отношении органов государственной власти и органов местного самоуправления возможность получения доходов или иного имущества в собственное распоряжение должна быть исключена. Связано это с их особым правовым положением, целями деятельности и «факультативной» необходимостью участия в гражданских правоотношениях для осуществления своих публичных полномочий и функций, т.к. гражданская правосубъектность государственных и муниципальных органов находится в прямой зависимости от их компетенции.

¹ Гражданское право и современность: сборник статей, посвященный памяти М.И. Брагинского / С.С. Алексеев, Ф.О. Богатырев и др.; под ред. В.Н. Литовкина, К.Б. Ярошенко; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. – М., Статут, 2013. С. 311.

Также следует отметить, что такая форма юридического лица как казенное учреждение введена законодателем в том числе для участия органов государственной власти и органов местного самоуправления в гражданском обороте, для удовлетворения публичных интересов Российской Федерации, субъектов РФ или муниципальных образований. Поэтому любые доходы, полученные такими участниками гражданских правоотношений от иной предпринимательской деятельности должны поступать в собственность соответствующего публично-правового образования, а затем по усмотрению последнего распределяться между соответствующими юридическими лицами.

Еще одним доводом в пользу отсутствия необходимости закрепления за казенными учреждениями на праве собственности доходов, получаемых от иной предпринимательской деятельностью, является коррупционный фактор. В случае допущения такой возможности органы публично-правовых образований будут в итоге вовлечены в активный коммерческий оборот, что приведет к смещению ориентиров с необходимости выполнения публично-правовых полномочий и функций в сторону извлечения дополнительных доходов. Это в свою очередь может привести еще к большему росту коррупции в государственных и муниципальных властно-управленческих структурах.

Так, П.В. Крашенинниковым отмечается, что «казенные предприятия, и учреждения не могут обладать имуществом на ином праве, кроме права оперативного управления. В том числе это относится и к тому имуществу, которое приобретено учреждением за счет разрешенной уставом деятельности, что находит свое отражение в судебной практике. Так, Высший Арбитражный Суд РФ указывал, что пунктом 2 статьи 298 ГК РФ, регулирующим вопрос о распоряжении учреждением имуществом, приобретенным им на доходы от деятельности, осуществляемой в

соответствии с учредительными документами, не предусмотрено возникновения у учреждения права собственности на такое имущество»¹.

Доводы ряда авторов, например Е.А. Бариновой², в пользу закрепления за казенными учреждениями доходов от иной предпринимательской деятельности на праве собственности сводятся к возможности такого юридического лица самостоятельно отвечать по своим обязательствам без привлечения к субсидиарной ответственности публично-правового образования. Однако с данной точкой зрения нельзя согласиться, т.к. в основном органы государственной и муниципальной власти участвуют в гражданских правоотношениях в качестве представителей Российской Федерации, субъектов РФ или муниципальных образований в порядке главы 5 ГК РФ и для реализации своей публично-правовой компетенции. Поэтому государство или муниципальные образования должны отвечать по обязательствам своих учреждений-органов, как это предусмотрено п. 4 ст. 123.22, ст. 399 ГК РФ. Данный подход нашел в свое время отражение также в п. 4 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22.06.2006 № 21 «О некоторых вопросах практики рассмотрения арбитражными судами споров с участием государственных и муниципальных учреждений, связанных с применением статьи 120 Гражданского кодекса Российской Федерации»³.

Рассмотрев способы приобретения имущества на праве оперативного управления органами государственной власти и органами местного

¹ Унитарные предприятия, учреждения. Право хозяйственного ведения и право оперативного управления: Постатейный комментарий к статьям 113 - 115, 120 и главе 19 Гражданского кодекса Российской Федерации / П.В. Крашенинников, А.В. Майфат, И.Б. Миронов, и др.; под ред. П.В. Крашенинникова. – М., Статут, 2010 // СПС «КонсультантПлюс».

²См.: Баринова Е.А. Вещные права в системе субъективных гражданских прав. Актуальные проблемы гражданского права: Сборник статей / Под ред. О.Ю. Шилохвоста. Вып. 6. – М., 2003. С. 149-167.

³ Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22.06.2006 № 21 «О некоторых вопросах практики рассмотрения арбитражными судами споров с участием государственных и муниципальных учреждений, связанных с применением статьи 120 Гражданского кодекса Российской Федерации» // Вестник ВАС РФ. 2006. № 8.

самоуправления, остановимся еще и на вопросе прекращения такого ограниченного вещного права.

Право оперативного управления может быть прекращено путем его реализации во внешних отношениях с контрагентами такого юридического лица, и тогда такое прекращение влечет одновременно и прекращение права собственности на имущество. Другой способ прекращения права оперативного управления – это его изъятие у соответствующего органа государственной власти или органа местного самоуправления в пользу собственника.

Первый способ прекращения права оперативного управления осуществляется посредством заключения сделок, направленных на отчуждение имущества.

Второй способ прекращения права оперативного управления связан с изъятием излишнего, неиспользуемого или используемого не по назначению имущества, установленный п. 2 ст. 296 ГК РФ. При этом, как справедливо отметила А.А. Куликова, «буквальное толкование нормы 269 ГК РФ свидетельствует о том, что в основе изъятия лежит исключительно воля собственника»¹. То есть при втором способе прекращения права оперативного управления согласия органа публично-правового образования не потребуется. Происходит принудительное изъятие имущества из права оперативного управления по воле собственника такого имущества.

Однако это не означает, что казенное учреждение – орган публично-правового образования остается бесправным, право на судебную защиту от незаконного изъятия имущества собственником у данных субъектов гражданских правоотношений имеется, и они могут обратиться с

¹ Куликова А.А. Казенное предприятие как правовая форма реализации государственной и муниципальной собственности в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2014. С. 96.

требованием в суд о признании недействительным акта об изъятии имущества.

Актуальным остается вопрос о возможности самого учреждения по собственной воле отказаться от имущества в пользу собственника. В настоящее время действующая редакция ГК РФ не содержит в себе соответствующих положений.

Издание распоряжения (решения) о передачи имущества публично-правовым образованием одному из своих органов является односторонним актом, выражающим только волю собственника имущества. При этом собственник выделяет такое имущество на определенные цели, реализуемые в рамках компетенции органа государственной власти или органа местного самоуправления. Таким образом, для прекращения права оперативного управления также требуется именно изъявление воли собственника имущества в форме распоряжения (решения) об изъятии вещи. Орган власти и управления может выступить только с инициативой возврата этого имущества собственнику, но самостоятельно отказаться от него не может.

Еще одним важным аспектом, подлежащим рассмотрению в настоящем разделе работы, является возможность государственными и муниципальными органами власти использования вещно-правовых способов защиты. При этом необходимо учитывать, что такое имущество одновременно находится в собственности публично-правового образования и закреплено на праве оперативного управления за соответствующим органом государственной власти и органом местного самоуправления, что накладывает некоторые особенности по порядку защиты указанного вещного права.

Так, если казенное учреждение обратиться в суд с исковым заявлением о признании права оперативного управления или об истребовании имущества из чужого незаконного владения, в такой ситуации к участию в деле,

рассматриваемом судом, должен быть привлечен учредитель (собственник) учреждения.

Если же за защитой ограниченного вещного права обратиться собственник имущества, переданного органу публичного образования на праве оперативного управления, то учредитель фактически обращается, в том числе и в защиту казенного учреждения – органа.

Присуждение такого имущества при доказанности истцом заявленных требований производится не в пользу собственника имущества, а в пользу соответствующего органа государственной власти и органа местного самоуправления.

В случае, когда собственнику имуществу будет отказано в удовлетворении соответствующих исковых требований, то орган публично-правового образования не вправе повторно обращаться с таким иском о том же предмете и по тем же основаниям к тому же ответчику. Если все-таки произойдет такая ситуация, то согласно разъяснениям, содержащимся в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 10, Пленуме Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 22 от 29.04.2010 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав»¹, суды в силу абзаца 3 статьи 220 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации², пункта 2 части 1 статьи 150 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации³ должны прекратить производство по делу.

¹ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 10, Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 29.04.2010 № 22 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» // Российская газета, 21.05.2010. № 109.

² Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (в ред. от 28.11.2015) // СЗ РФ. 2002. № 46, ст. 4532; 2015. № 48, ст. 6724.

³ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ (в ред. от 29.06.2015) // СЗ РФ. 2002. № 30, ст. 3012; 2015. № 27, ст. 3945.

Таким образом, право оперативного управления представляет собой вещное право, на основании которого могут возникнуть две группы отношений.

Первая группа – внешние гражданские правоотношения, возникающие в процессе хозяйственной деятельности между органами публично-правовых образований и другими участниками гражданского оборота в целях осуществления своих полномочий и функций, а также для материально-технического обеспечения своей деятельности.

Вторая группа – внутренние, организационно-вещные правоотношения, складывающиеся между казенным учреждением и собственником, переданного на праве оперативного управления имущества. Данные отношения строятся между ними по принципу власти и подчинения, что обусловлено в первую очередь таким фактом как Российская Федерация, субъекты РФ или муниципии наделяют соответствующий орган статусом юридического лица не в целях извлечения прибыли или достижения какого-либо частного интереса, а для достижения общественнополезных или публичных целей, более того само наделение имуществом базируется на административном акте – решении (распоряжении), который выражает только волю собственника имущества.

Таким образом, рассмотрев вопросы имущественного положения органов государственной власти и органов местного самоуправления – юридических лиц, автор диссертационной работы приходит к следующим выводам:

1. Право оперативного управления органов государственной власти и органов местного самоуправления носит наиболее ограниченный характер в отличие от других видов юридических лиц, наделенных таким вещным правом.

2. Право оперативного управления на имущество у органов публично-правовых образований возникает либо на основании административного

акта – решения (распоряжения) собственника имущества при его предоставлении учредителем такого юридического лица, либо на основании сделок, заключаемых такими органами в рамках утвержденной учредителем сметы.

3. Прекращение права оперативного управления производится посредством отчуждения переданного публично-правовым образованием имущества с его согласия, а также в результате изъятия излишнего, неиспользуемого или используемого не по назначению имущества собственником, посредством издания решения (распоряжения), выражающего одностороннюю волю публично-правового образования. Государственные или муниципальные органы власти по своей воле не могут отказаться от имущества и вернуть его собственнику.

4. Право оперативного управления включает в себя две системы отношений – внешние отношения с лицами, вступающими в гражданские правоотношения с органами публично-правовых образований и внутренние, организационно-вещные отношения между отдельно взятым органом власти и его учредителем.

5. Органы публично-правовых образований – юридические лица не могут быть наследниками по завещанию, в порядке абз. 2, п. 1, ст. 1116 ГК РФ. Имущество, приобретаемое ими в порядке наследования, автоматически поступает в собственность публично-правового образования, которое и является фактическим наследником.

§ 2. Имущественная ответственность органов государственной власти и органов местного самоуправления

Рассмотрев имущественно-правовую базу для участия органов государственной власти и органов местного самоуправления в гражданских правоотношениях необходимым представляется рассмотреть вопросы несения

органами публично-правовых образований гражданско-правовой ответственности.

Право оперативного управления влияет и на пределы ответственности органов государственной власти и органов местного самоуправления в гражданских правоотношениях, поэтому целесообразно рассмотреть некоторые из таких отличительных черт в настоящем разделе работы.

В силу п. 4 ст. 123.22 ГК РФ казенное учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами. При недостаточности денежных средств субсидиарную ответственность по обязательствам казенного учреждения несет собственник его имущества.

Данное положение также находит свое отражение в Информационном письме Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 17.07.1999 г. № 45 «Об обращении взыскания на имущество учреждения»¹, согласно которому «арбитражным судам следует иметь в виду, что в случае недостаточности указанных денежных средств взыскание не может быть обращено на иное имущество, закрепленное за учреждением на праве оперативного управления собственником, а также на имущество, приобретенное учреждением за счет средств, выделенных по смете».

Получается, что для возложения ответственности на собственника государственного (муниципального) казенного учреждения необходимо установить недостаточность находящихся в распоряжении учредителя денежных средств для удовлетворения требований кредитора, предъявление кредитором требования к такому учреждению и получение отказа в удовлетворении требований кредитора казенным учреждением или отсутствие в течение разумного срока. В отношении учреждений,

¹ Информационное письмо Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 14.07.1999 № 45 «Об обращении взыскания на имущество учреждения» // Вестник ВАС РФ. 1999. № 11.

находящихся в процессе ликвидации, кредитору необходимо обратиться с требованием в ликвидационную комиссию до завершения ликвидации¹.

«Для того чтобы взыскать долг государственного (муниципального) учреждения с его собственника (учредителя) необходимо прежде всего убедиться в недостаточности денежных средств учреждения, финансируемого собственником путем выделения бюджетных средств в предусмотренном законом порядке»².

Однако «недофинансирование учреждения со стороны собственника его имущества само по себе не может служить обстоятельством, свидетельствующим об отсутствии вины учреждения, и следовательно, являться основанием для освобождения его от ответственности на основании п. 1 ст. 401 ГК РФ»³. Данный вывод нашел свое отражение и в судебной практике⁴.

Особую актуальность в этой связи представляют также разъяснения Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации о порядке привлечения к субсидиарной ответственности Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований.

В частности, отмечается, что ответственность собственника имущества учреждения является особым видом субсидиарной ответственности, на который общие нормы о субсидиарной ответственности, установленные

¹См.: *Полотовская Е.Ю.* Ответственность государственных (муниципальных) учреждений по обязательствам // *Муниципальная служба: правовые вопросы.* № 3. 2013 // СПС «КонсультантПлюс».

² *Актуальные проблемы гражданского права: учеб. пособие / под ред. Н.М. Коршунова, Ю.Н. Андреева, Н.Д. Эриашвили.* – 2-е изд., перераб. и доп. – М., ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010. С. 291.

³ *Габов А.В., Оболонкова Е.В., Глазкова М.Е.* Вопросы ответственности государства по обязательствам учрежденных им юридических лиц в российском законодательстве и практике Европейского суда // *Гражданское право и современность: сборник статей, посвященный памяти М.И. Брагинского* // Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. – М., Статут, 2013. С. 245.

⁴ Абз. 2 п. 8 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22.06.2006 № 21 «О некоторых вопросах практики рассмотрения арбитражными судами споров с участием государственных и муниципальных учреждений, связанных с применением ст. 120 Гражданского кодекса Российской Федерации» // *Вестник ВАС РФ.* 2006. № 8.

статьей 399 ГК РФ, распространяются с особенностями, установленными статьей 120 Кодекса (в старой редакции ГК РФ).

Особенность такой ответственности состоит в том, что собственник имущества учреждения не может быть привлечен к ответственности без предъявления в суд искового требования к основному должнику.

При этом судам следует учитывать, что специальный порядок исполнения судебных актов о взыскании долга с учреждения и собственника его имущества в порядке субсидиарной ответственности за счет денежных средств, возможность установления которого предусмотрена ст. 124 Кодекса, регламентируется ст. 161 и гл. 24.1 БК РФ, по смыслу которых взыскание первоначально обращается на находящиеся в распоряжении учреждения денежные средства, а в случае их недостаточности – на денежные средства субсидиарного должника¹.

От имени собственника учреждения – Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования выступает главный распорядитель бюджетных средств.

Соответственно, несоблюдение вышеуказанной процедуры привлечения учредителя к субсидиарной ответственности по обязательствам своего органа, действующего на праве оперативного управления, влечет невозможность наложения ответственности на Российскую Федерацию, субъект РФ, муниципальное образование.

В настоящее время ответственность публично-правовых образований по обязательствам органов государственной власти и органов местного самоуправления как казенных учреждений именуется статутной субсидиарной ответственностью. «Это ответственность учредителей (участников), собственника имущества юридического лица или других лиц,

¹ Пункт 4 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22.06.2006 № 21 «О некоторых вопросах практики рассмотрения арбитражными судами споров с участием государственных и муниципальных учреждений, связанных с применением статьи 120 Гражданского кодекса Российской Федерации» // Вестник ВАС РФ.2006. № 8.

которые вправе давать обязательные для этого юридического лица указания или имеют возможность иным образом определять его действия»¹.

При этом субсидиарный должник не имеет своих обязательств перед кредитором, а лишь несет гражданско-правовую ответственность за неисполнение обязательств основным должником².

От имени государства (муниципального образования) в качестве носителя субсидиарной ответственности, как уже отмечалось, выступает главный распорядитель бюджетных средств. В силу ст. 6 БК РФ ими являются орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, а также наиболее значимое учреждение науки, образования, культуры и здравоохранения, указанное в ведомственной структуре расходов бюджета, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств, если иное не установлено БК РФ.

Данный вывод в свою время нашел свое отражение в п. 7 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22.06.2006 № 21 «О некоторых вопросах практики рассмотрения арбитражными судами споров с участием государственных и муниципальных учреждений, связанных с применением статьи 120 Гражданского кодекса Российской Федерации» (далее – Постановление Пленума ВАС РФ № 21).

Таким образом, относительно государственных и муниципальных органов от имени Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований главным распорядителем бюджетных средств выступают вышестоящие органы власти и управления определенной ведомственной

¹ Блинков Е.В., Сурков А.Н. Государство как субсидиарный ответчик // Гражданское право. № 4. 2012. С. 7-9.

² Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 24.02.2014 № Ф05-17952/2013 по делу № А41-28025/13 // СПС «КонсультантПлюс».

направленности, сама местная администрация в отношении обязательств, в которых она самостоятельно или ее орган в рамках своей компетенции выступает от имени муниципии, а также в ряде случаев органы исполнительно-распорядительного органа муниципального образования.

Так, например, по делу № А34-773/2012¹ суд кассационной инстанции указал, что «главным распорядителем средств федерального бюджета для органов внутренних дел является МВД РФ, следовательно, ответчиком по настоящему делу должно выступать МВД РФ». По делу № А31-825/2008-20² таким распорядителем выступало Министерство юстиции РФ, по делу № А40-104139/12-19-824³ главным распорядителем бюджетных средств являлось Министерство образования и науки Российской Федерации.

Указанные примеры свидетельствуют о том, что главным распорядителем бюджетных средств может быть любой орган власти и управления, который выступает от имени соответствующего публичного образования и финансирует определенный вид деятельности.

Однако это только, на первый взгляд, проблема решена однозначно и не вызывает сложностей в судебной и иной правоприменительной практике. До сих пор возникают вопросы по отдельным делам относительно возможности привлечения того или иного органа государственной власти или органа местного самоуправления в качестве субсидиарного должника от имени публично-правового образования.

Так, например, при рассмотрении дела № А76-5186/2013⁴ в суде апелляционной инстанции встал вопрос об определении лица, которое будет отвечать от имени муниципального образования «город Челябинск». Итогом

¹ Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 13.12.2012 № Ф09-11437/12 по делу № А34-773/2012 // СПС «КонсультантПлюс».

² Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 29.12.2008 по делу № А31-825/2008-20 // СПС «КонсультантПлюс».

³ Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 17.07.2013 по делу № А40-104139/12-19-824 // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 02.12.2013 № 18АП-8940/2013 по делу № А76-5186/2013 // СПС «КонсультантПлюс».

такой правовой неопределенности явилось необходимость перехода к рассмотрению дела по правилам искового производства в арбитражном суде первой инстанции, т.к. к участию в деле, в том числе не была привлечена администрация города Челябинска, потому что суд первой инстанции посчитал надлежащим ответчиком по делу только Управление капитального строительства администрации г. Челябинска как структурного подразделения – юридического лица, полагая, что в рамках рассматриваемого спора именно Управление выступает главным распорядителем бюджетных средств от имени муниципии. Однако суд апелляционной инстанции исходил из того, что фактически по спорным правоотношениям от имени муниципального образования в рамках рассматриваемого спора должна выступать администрация города Челябинска, привлеченная в итоге в качестве второго соответчика, которая в случае необходимости выступало бы главным распорядителем бюджетных средств субсидиарного должника – города Челябинска.

Такая ситуация возникает в связи с тем, что структурные подразделения соответствующего органа зачастую выступают юридическими лицами и заключают контракты в интересах публично-правового образования, однако в самих контрактах отсутствует указание на то, что данный субъект действует от имени публично-правового образования. Более целесообразным особенно на местном уровне было бы уменьшение числа юридических лиц – подразделений исполнительно-распорядительного органа в качестве самостоятельных участников гражданского оборота. Это позволило бы устранить правовые неопределенности при необходимости установить лицо, являющееся надлежащим выразителем воли публично-правового образования, в том числе и как субсидиарного должника по обязательствам своих органов.

Реализация полномочий «субсидиарного должника» по обязательствам органов публично-правовых образований как юридических лиц

осуществляется за счет казны Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования.

Вопрос о том, что представляет собой казна, по сей день так однозначно и не разрешен.

Г.Ф. Шершеневич отмечал, что «казна представляет собой единое публичное лицо, образованное помимо воли частных лиц, занимающее видное место в системе юридических лиц и представляющее государство с хозяйственной стороны»¹. Д.И. Мейер писал: «государство является в юридическом быту субъектом гражданского права и в этом качестве именуется казной»².

Тем самым русская дореволюционная доктрина признавала казну в качестве субъекта гражданских правоотношений.

В советский период А.В. Венедиктов полагал, что термин «казна» включает в себя следующие аспекты: «государство как непосредственный самостоятельный участник гражданского оборота, т.е. как юридическое лицо (субъект гражданского права); государство как собственник всех средств, проходящих через бюджет; как совокупность всех средств, проходящих через бюджет в их денежной и даже вещественной форме»³. То есть им признавалось, что с одной стороны казна является государством как субъектом права, с другой – объектом гражданских прав.

В настоящее время однозначный ответ по поводу того, что же такое казна по гражданскому законодательству отсутствует.

Однако следует отметить, что действующая редакция ГК РФ говорит о публично-правовых образованиях как участниках гражданских правоотношений в подразделе 2 «Лица» главы 5. Такими участниками являются Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования, от имени которых выступают соответствующие

¹ Шершеневич Г.Ф. Общая теория права: Учеб. пособие. В 2 т. – М., 1995. Т. 2. С. 91.

² Мейер Д.И. Русское гражданское право. В 2 ч. – М., Статут, 2000. Ч. 1. С. 155.

³ Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность. – М., 1948. С. 813.

органы государственной власти и органы местного самоуправления. При этом упоминания казны как фактического субъекта гражданских правоотношений в данном блоке кодекса не содержится.

В свою очередь п. 4 ст. 214 ГК РФ устанавливает, что средства соответствующего бюджета и иное государственное имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями, составляют государственную казну Российской Федерации, казну республики в составе Российской Федерации, казну края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа. В соответствии с п. 3 ст. 215 ГК РФ средства местного бюджета и иное муниципальное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями, составляют муниципальную казну соответствующего городского, сельского поселения или другого муниципального образования. Таким образом, в общей части ГК РФ казна представляет собой имущественный комплекс соответствующего публично-правового образования.

Однако раздел об обязательствах из причинения вреда (глава 59 ГК РФ) содержит упоминание о казне как о субъекте гражданских правоотношений. Так, наименование ст. 1071 ГК РФ звучит следующим образом «Органы и лица, выступающие от имени казны при возмещении вреда за ее счет», т.е. фактически в названии нормы права указывается на то, что казна является субъектом гражданских правоотношений.

При прочтении самой нормы следует, что казна одновременно является объектом гражданских прав («вред подлежит возмещению за счет казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования») и субъектом гражданских правоотношений («от имени казны выступают...»).

Не вдаваясь в дальнейшую дискуссию по данной проблематике, представляется более верным исходить из того, что казна есть ничто иное,

как имущественный комплекс соответствующего публично-правового образования, состоящий из бюджетных средств или иного государственного (муниципального имущества), не закрепленного за государственными (муниципальными) предприятиями и учреждениями. А положения ст. 1071 ГК РФ необходимо скорректировать в указанном направлении. Участниками же гражданских правоотношений согласно действующим положениям ГК РФ и уже сложившейся судебной практике являются Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования.

Возвращаясь к вопросу несения субсидиарной ответственности публично-правовыми образованиями по обязательствам своих органов – казенных учреждений следует отметить, что взыскание неоплаченной суммы задолженности соответствующего органа производится за счет средств казны.

Свои особенности в разрешении вопроса о субсидиарной ответственности государства или муниципальных образований накладывает также бюджетное законодательство.

Так, п. 1 ст. 239 БК РФ содержит в себе понятие иммунитета бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, представляющий собой правовой режим, «при котором обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляется только на основании судебного акта, за исключением случаев, установленных статьями 93.3, 93.4, 93.6, 142.2, 142.3, 166.1, 218 и 242 настоящего Кодекса». При этом в силу п. 2 ст. 239 БК РФ «обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации службой судебных приставов не производится, за исключением случаев, установленных настоящим Кодексом».

В этой связи более правильным представляется следующее доктринальное понятие иммунитета бюджета – «это фактическое состояние особой защищенности нормами российского права интересов публичных

образований и одновременно свойство государственного или муниципального имущества (бюджетных денежных средств), сводящееся к невозможности принудительного исполнения судебных актов за счет этого имущества»¹.

Исходя из указанных норм права и доктринального понятия иммунитета бюджета, следует, что в отсутствие соответствующего судебного акта орган публично-правового образования – казенное учреждение не может принять самостоятельного решения о добровольном исполнении долга в пользу соответствующего кредитора, если только Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием не были для этого выделены денежные средства.

Вместе с тем действующая модель несения субсидиарной ответственности публично-правовым образованием в части договорных обязательств представляется не совсем верной.

Так, законодатель не учитывает два случая участия органов государственной власти и органов местного самоуправления в гражданских правоотношениях. Первый – от имени публично-правового образования при реализации соответствующих полномочий и функций. Второй – в целях своего собственного материально-технического обеспечения.

В первом случае, когда орган публично-правового образования действует в гражданских правоотношениях от имени Российской Федерации, субъектов РФ или муниципального образования в порядке главы 5 ГК РФ он фактически реализует волю соответствующего публичного образования.

При таких обстоятельствах представляется целесообразным закрепить за Российской Федерацией, субъектами РФ или муниципальными образованиями солидарной ответственности по обязательствам своих органов, т.к. несмотря на принцип юридического

¹ См.: *Болдырев В.А.* Наложение взыскания на имущество учреждения // *Исполнительное право.* 2011. № 3 // СПС «КонсультантПлюс»; *Болдырев В.А.* Имущественная ответственность учреждений // *Право и экономика.* 2011. № 8 // СПС «КонсультантПлюс».

равенства сторон в гражданских правоотношениях, публично-правовые образования все равно являются более сильными субъектами. Введение такой формы ответственности с одной стороны, позволит защитить права более слабых субъектов – контрагентов (физических или юридических лиц), а с другой стороны в целях недопущения непредвиденных расходных обязательств Российской Федерации, субъектов РФ или муниципальных образований и недопущения злоупотреблений органами публично-правовых образований при реализации своих полномочий и функций усилит контроль со стороны государства и муниципалитетов за деятельностью таких органов. Исключение из этого правила будут составлять специальные виды деликтных обязательств, предусмотренные ст. 1069, 1070 ГК РФ, которых мы коснемся позже.

При второй ситуации, когда государственные или муниципальные органы действуют в целях материально-технического обеспечения своей деятельности, подлежит сохранению действующий подход по несению публично-правовыми образованиями субсидиарной ответственности по обязательствам своих органов, т.к. в данной ситуации органы власти и управления действуют в гражданских правоотношениях от своего имени и в своих интересах.

Однако полное освобождение от ответственности государства или муниципальных образований в такой ситуации невозможно, по двум причинам. Во-первых, сохранение субсидиарной ответственности позволит наиболее полно восстановить нарушенные права более слабого субъекта гражданских правоотношений. Во-вторых, имущество, за счет которого будут удовлетворяться требования истца принадлежит на праве собственности Российской Федерации, субъектам РФ или муниципальным образованиям, соответственно, в целях защиты интересов публично-правовых образований последние должны сохранять возможность несения субсидиарной ответственности по обязательствам своих органов, чтобы

иметь возможность в таких случаях выступать соответчиком по делу и защищать свои права и законные интересы.

Целесообразно в рамках настоящего раздела работы также рассмотреть вопрос об участии органов государственной власти и органов местного самоуправления в деликтных обязательствах.

Действующая редакция главы 59 ГК РФ выделяет два специальных вида деликтов с участием органов государственной и органов местного самоуправления, однако это не означает, что остальные виды деликтных обязательств, закрепленные в ГК РФ, не применяются к органам публично-правовых образований.

Установление в ГК РФ специальных правил о деликтных обязательствах по отношению к органам государственной, органам местного самоуправления, в том числе в отношении правоохранительных и судебных органов обусловлено закреплением в ст. 53 Конституции Российской Федерации права каждого лица на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц.

Более подробную свою регламентацию положения Конституции Российской Федерации нашли в ст. 16, 1069, 1070 ГК РФ.

Как отмечает А.Л. Маковский, «действующее законодательство предусматривает возмещение вреда, причиненного не только в области «управления», то есть деятельности исполнительной власти, а в сфере деятельности государственной власти вообще, в сфере властвования, независимо от того, незаконной деятельностью какой власти причинен вред – законодательной, исполнительной или судебной»¹.

Общими основаниями для привлечения к гражданско-правовой ответственности является установление факта и размера причиненного вреда,

¹ *Маковский А.Л.* Гражданская ответственность государства за акты власти // *Гражданский кодекс России. Проблемы. Теория. Практика.* – М., 1998. С. 98-99.

противоправные действия, причинно-следственная связь между совершенными деяниями и наступившими последствиями, вина причинителя вреда. Установление указанных оснований свидетельствует о наличии деликта. В свою очередь ответственность является реакцией на правонарушение¹. В отличие от других отраслей права ответственность в гражданском праве носит в первую очередь восстановительный характер для потерпевшей стороны.

Относительно ответственности установленной в ст. 1069, 1070 ГК РФ следует отметить первый их отличительный признак. Это то, что несмотря на указание в нормах на причинение вреда соответствующим органом, ответственность фактически наступает у соответствующего публично-правового образования, причем такое лицо несет непосредственную, а не субсидиарную ответственность за гражданские правонарушения. Данный вывод был отражен в практике Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. Так, им указывалось, что «должником в обязательстве по возмещению вреда, причиненного в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, также является публично-правовое образование, а не его органы либо должностные лица этих органов. Следовательно, при удовлетворении указанных исков в резолютивной части решения суда должно указываться о взыскании денежных средств за счет казны соответствующего публично-правового образования, а не с государственного или муниципального органа»².

Следующая особенность указанных видов специальных деликтов заключается в том, что правоотношения, приведшие к вреду физического или юридического лица соответствующими органами, являются публично-

¹ См.: напр., Общая теория государства и права. Академический курс. В 3 т. – 4-е изд., перераб. и доп. – М., Норма: ИНФРА-М, 2013. Т. 3. С. 655.

² Постановление Пленума ВАС РФ от 22.06.2006 № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации» // Вестник ВАС РФ. 2006. № 8.

правовыми, однако «порядок возмещения (компенсации) причиненного вреда осуществляется на основании частноправовых средств»¹.

Таким образом, в указанных видах деликтов органы государственной власти и органы местного самоуправления, в том числе правоохранительные органы и суды выступают в соответствующих правоотношениях уже не как самостоятельные субъекты, а как часть государства (муниципального образования) от имени которого они действовали при реализации своих публично-правовых полномочий и функций, именно поэтому субъектом в отношении несения ответственности за такие деяния выступает само публично-правовое образование в лице отдельного органа².

Следует отметить, что до недавнего времени в отечественной цивилистической науке действовало правило, согласно которому всякий акт власти предполагается правомерным и законным. «Объяснялось это тем, что имущественный вред причинялся действиями, регулируемые не гражданским правом, а иными отраслями права (административным, уголовным, уголовно-процессуальным и т.д.)»³.

Однако, как отмечает А.П. Сергеев, с чьим мнением полагаем возможным согласиться «с принятием новых Гражданского процессуального кодекса РФ и Арбитражного процессуального кодекса РФ положение дел изменилось, поскольку согласно статье 249 ГПК РФ и статье 200 АПК РФ обязанности по доказыванию обстоятельств, послуживших основанием для принятия нормативного правового акта, его законности, а также законности оспариваемых решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц, возлагаются на орган, принявший нормативный правовой акт, органы и лиц, которые

¹ *Королев И.И.* Гражданско-правовая ответственность за вред, причиненный незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда. – М., Статут, 2014 // СПС «КонсультантПлюс»

² См., например: *Рыбалов А.О.* Еще раз об ответственности государства и его органов. Комментарий к Определению Конституционного Суда РФ // Закон. 2013. № 12. С. 106 - 109.

³ *Кун А.П.* Возмещение вреда, причиненного гражданину актами власти: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Л., 1984. С. 11.

приняли оспариваемые решения или совершили оспариваемые действия (бездействие). Таким образом, презумпция противоправности причинения вреда распространена и на случаи причинения вреда актами власти»¹.

В этой связи следует также отметить пункт 5 информационного письма Президиума ВАС РФ от 31.05.2011 № 145 «Обзор практики рассмотрения арбитражными судами дел о возмещении вреда, причиненного государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами»² (далее – информационно письмо № 145), распределяющий бремя доказывания между истцом и ответчиком по делам о взыскании вреда, причиненного соответствующими органами (или их должностными лицами) в результате своих незаконных действий (бездействия), издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта такого органа. В рамках указанного разъяснения делается вывод о том, что несмотря на констатирование презумпции противоправности причинения вреда органами публично-правовых образований, истец должен представить доказательства, указывающие на противоправность акта, решения или действия (бездействия) органа (или его должностного лица), которыми истцу причинен вред. В свою очередь на ответчике остается бремя доказывания обстоятельств, послуживших основанием для принятия такого акта или решения, совершения действия (бездействия).

Также в пункте 4 информационного письма № 145 четко установлено, что если ненормативный акт не был признан в судебном порядке недействительным, а решение или действия (бездействие) государственного (муниципального) органа – незаконными, само по себе это не является основанием для отказа в иске о возмещении вреда, причиненного таким

¹ Гражданское право: учебник: в 3 т. 4-е изд., перераб и доп. / под ред. *А.П. Сергеева и Ю.К. Толстого*. – М., ТК Велби, Проспект, 2006. С. 26.

² Информационного письма Президиума ВАС РФ от 31.05.2011 № 145 «Обзор практики рассмотрения арбитражными судами дел о возмещении вреда, причиненного государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами» // Вестник ВАС РФ. 2006. № 8.

актом, решением или действиями (бездействием). Получается, что при обращении в суд с требованием о возмещении вреда в порядке ст. 1069 ГК РФ арбитражные суды оценивают самостоятельно законность соответствующего ненормативного акта. Данный подход соответствует положениям ст. 53 Конституции Российской Федерации, которая не содержит указаний или отсылок на необходимость признания ненормативного акта недействительным, перед тем как возместить вред по ст. 1069 ГК РФ, решения или действия (бездействие) государственного (муниципального) органа – незаконными. Такой подход позволяет наиболее полно защитить права и законные интересы наиболее слабого субъекта таких правоотношений.

Исключение из этого правила составляет возмещение вреда, причиненного в результате издания нормативного правового акта органа публично-правового образования, не соответствующего закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу. В такой ситуации обязательным является признание нормативного правового акта недействующим по решению суда общей юрисдикции или арбитражного суда. Необходимость таких действий обусловлена тем, что нормативные правовые акты состоят из норм права, соответственно, действия, которые даже и причиняют вред в такой ситуации совершаются, как правомерные до тех пор, пока такой акт не будет признан незаконным.

Следует отметить, что в рамках ст. 1069 ГК РФ в настоящее время предусмотрены общие основания наступления деликтной ответственности, однако имеется ряд особенностей в установлении фактических обстоятельств, имеющих значение для дела, которые в ряде случаев подлежат установлению в целях возмещения такого вреда.

Представляется необходимым кратко остановиться на ст. 1070 ГК РФ, которая представляет более сложный состав гражданского правонарушения.

В отличие от ст. 1069 ГК РФ, построенной в настоящее время на общих основаниях возмещения вреда, ст. 1070 ГК РФ содержит ряд важных особенностей. Следует сразу отметить, что реализация положений указанной нормы в Российской Федерации сопряжена с большими трудностями, что фактически привело к ее нежизнеспособности.

Начать необходимо с отличительных черт такого деликта.

Во-первых, это особый субъектный состав (причинитель вреда правоохранительный орган, суд или их должностное лицо, а ответственность несет публично-правовое образование).

Во-вторых, особый перечень действий, предусматривающих возможность возмещения вреда для потерпевшей стороны: незаконное осуждение, незаконное привлечение к уголовной ответственности, незаконное применение в качестве меры пресечения заключения под стражу или подписки о невыезде, незаконное привлечение к административной ответственности в виде административного ареста, незаконное привлечение к административной ответственности в виде административного приостановления деятельности. Данный перечень был расширен Определением Конституционного Суда Российской Федерации от 04.12.2003 № 440-О¹, в частности, к таким основаниям еще и относится возмещение вреда, причиненного гражданину в результате незаконного задержания в качестве подозреваемого.

В-третьих, вред подлежит возмещению за счет средств казны Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законом за счет казны субъекта РФ, муниципального образования в полном объеме.

В-четвертых, вред возмещается независимо от вины должностных лиц.

В-пятых, порядок возмещения вреда должен быть строго установлен законом.

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 04.12.2003 № 440-О «По жалобе гражданки Аликиной Татьяны Николаевны на нарушение ее конституционных прав пунктом 1 статьи 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации» // Российская газета. 2004. № 30.

В-шестых, действия фактических причинителей вреда в рамках ст. 1070 ГК РФ должны носить незаконный характер¹.

Для привлечения к ответственности публично-правовых образований в порядке ст. 1070 ГК РФ по общему правилу необходимы только три условия, в отличие от правила о генеральном деликте. Это вред, незаконность действий соответствующих органов и причинно-следственная связь. Исключение из этого правила составляет вред, причиненный при осуществлении правосудия, в такой ситуации необходимо установить вину судьи приговором суда, вступившим в законную силу.

Однако для возмещения причиненного вреда в порядке ст. 1070 ГК РФ, камнем преткновения является необходимость установления незаконных действий со стороны должностных лиц таких органов, в противном случае такой вред не подлежит возмещению в порядке ст. 1070 ГК РФ. Установление указанного обстоятельства вызывает на практике значительные трудности, что в свою очередь сводит на нет применение указанной нормы права. Представляется, что в действующей редакции, ст. 1070 ГК РФ фактически направлена на защиту имущества публично-правового образования, а не на защиту законных прав и интересов субъектов гражданских правоотношений, т.к. доказать причинение вреда в результате незаконных действий органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры практически невозможно.

Отдельно следует также отметить возможность возмещения вреда согласно п. 2 ст. 1070 ГК РФ.

Особенность положений, указанной нормы заключается в том, что возмещение вреда, причиненного незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда, производится по

¹ См.: *В.П. Богданов, И.С. Богданова. Возмещение вреда, причиненного незаконными действиями правоохранительных органов и суда: некоторые вопросы теории и практики // Адвокат. 2013. № 1. С. 24-36.*

принципу вины. То есть в рассматриваемом случае не действует презумпция виновности.

Наибольшие сложности в правоприменительной практике вызывает вопрос о вине судьи в случаях причинения вреда при осуществлении правосудия. Такой вред подлежит возмещению только в случае, если вина судьи установлена приговором суда, вступившим в законную силу.

В данной ситуации говорят о вреде, который причиняется в случае вынесения незаконного акта, которым по существу разрешается дело. Таким образом, ранее считалось, что в случае если речь идет о вынесении судебных актов процессуального характера, то такой вред не подлежал возмещению в порядке п. 2 ст. 1070 ГК РФ.

Как отмечается в постановлении Конституционного Суда РФ от 25.01.2001 № 1-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 2 статьи 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан И.В. Богданова, А.Б. Зернова, С.И. Кальянова и Н.В. Труханова»¹ указано, что такое «специальное условие ответственности связано с особенностями функционирования судебной власти, закрепленными Конституцией РФ (гл. 7) и конкретизированными процессуальным законодательством (состязательность процесса, значительная свобода судейского усмотрения и др.), а также с особым порядком ревизии актов судебной власти»².

Однако Конституционным Судом Российской Федерации было дано толкование указанного положения, согласно которому «положение о вине судьи, установленной приговором суда, не может служить препятствием для возмещения вреда, причиненного действиями (или бездействием) судьи в

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 25.01.2001 № 1-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 2 статьи 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан И.В. Богданова, А.Б. Зернова, С.И. Кальянова и Н.В. Труханова» // СЗ РФ. 2001. № 7.

² Постатейный комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части второй: В 3 т. под ред. П.В. Крашенинникова: том 1, 2 - включены в информационный банк отдельными материалами // СПС «КонсультантПлюс».

ходе осуществления гражданского судопроизводства, в случае если он издает незаконный акт (или проявляет противоправное бездействие) по вопросам, определяющим не материально - правовое (решение спора по существу), а процессуально - правовое положение сторон. В таких случаях, в том числе в случае противоправного деяния судьи, не выраженного в судебном акте (нарушение разумных сроков судебного разбирательства, иное грубое нарушение процедуры), его вина может быть установлена не только приговором суда, но и иным судебным решением. При этом не действует положение о презумпции вины причинителя вреда, предусмотренное пунктом 2 статьи 1064 ГК РФ»¹. Данная позиция нашла свое отражение также в определениях Конституционного Суда Российской Федерации от 08.02.2001 № 42-О², № 43-О³, от 20.12.2001 № 306-О⁴, от 20.02.2007 № 163-О-О⁵ и т.д.

В дополнение к сказанному следует отметить, что такой подход находит свое отражение и в науке гражданского права. Так, Н.А. Кирилова отмечает, что «вина судьи должна быть установлена приговором суда, лишь в случаях причинения вреда в сфере отправления правосудия в узком смысле, в иных случаях – вина судьи может быть установлена иными судебными актами»⁶.

¹ Постатейный комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части второй: В 3 т. под ред. П.В. Крашенинникова: том 1, 2 - включены в информационный банк отдельными материалами // СПС «КонсультантПлюс».

² Определение Конституционного Суда РФ от 08.02.2001 № 42-О «По жалобе ЖСК «Юго – Запад», ЗАО «Югбизнесцентр», граждан Брагинец Ирины Анатольевны и Городько Сергея Алексеевича на нарушение конституционных прав и свобод положением пункта 2 статьи 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ, № 4, 2001.

³ Определение Конституционного Суда РФ от 08.02.2001 № 43-О «По жалобе гражданки Саломатовой Ольги Тимофеевны на нарушение ее конституционных прав положением пункта 2 статьи 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ, № 4, 2001.

⁴ Определение Конституционного Суда РФ от 20.12.2001 № 306-О «По жалобе гражданки Мартыновой Евгении Захаровны на нарушение ее конституционных прав положением пункта 2 статьи 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс»

⁵ Определение Конституционного Суда РФ от 20.02.2007 № 163-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кучаева Михаила Николаевича на нарушение его конституционных прав пунктом 2 статьи 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Кирилова Н.А. Гражданско-правовая ответственность государства: дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 2003. С. 8-9.

Однако, несмотря на представленные разъяснения Конституционного Суда РФ, данный подход не нашел своего отражения в судебной практике судов общей юрисдикции, которые исходят из того, что при любых обстоятельствах необходимо наличие приговора суда, устанавливающим установлена вину судьи по конкретному делу.

П.В. Крашенинников, Л.Ю. Михеева обращают внимание также на то, что «в качестве дополнительного обязательного условия возмещения государством вреда установление вины судьи приговором суда и, следовательно, связывает ответственность государства с преступным деянием судьи, совершенным умышленно (ст. 305 «Вынесение заведомо неправосудных приговора, решения или иного судебного акта» УК РФ) или по неосторожности (неисполнение или ненадлежащее исполнение судьей как должностным лицом суда своих обязанностей вследствие недобросовестного или небрежного отношения к службе, если оно повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан, – ст. 293 «Халатность» УК РФ)»¹.

Еще одним существенным недостатком ст. 1070 ГК РФ, который по настоящее время не разрешен, является неотработанный и практически не установленный законом механизм порядка возмещения такого вреда, исключение составляет возмещение вреда реабилитированным лицам, предусмотренный главой 18 Уголовно-процессуального кодекса РФ².

Однако следует отметить, что в настоящее время принят Федеральный закон от 30.04.2010 № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта

¹ Постатейный комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части второй: В 3 т. под ред. П.В. Крашенинникова: том 1, 2 - включены в информационный банк отдельными материалами // СПС «КонсультантПлюс».

² Уголовно-процессуальный кодекс РФ от 18.11.2001 № 174-ФЗ (в ред. от 13.07.2015) // Российская газета.2001. № 249; 2015. № 145.

в разумный срок»¹ (далее – Закон о компенсации), в пояснительной записке к которому отмечено, что «право на судопроизводство в разумный срок и право на исполнение судебного акта в разумный срок имеют публично-правовую природу, в связи с чем законопроектом предлагается способ их защиты, отличающийся от гражданско-правового способа защиты прав, нарушенных незаконными действиями суда (судьи) и иных государственных органов и органов местного самоуправления (возмещение убытков)». При этом как отмечает Л.Ю. Михеева «анализ закона о компенсации в соотношении с положениями ст. 12 ГК РФ может свидетельствовать как в пользу того, что компенсация представляет собой разновидность существующих способов защиты гражданских прав, так и в пользу признания такой компенсации новым способом защиты, предусмотренным федеральным законом. Вне сомнений лишь то, что это мера гражданско-правовой отраслевой принадлежности»².

Следует добавить, что принятие данного закона в случае его применения позволит несколько сгладить проблемы правоприменения ст. 1070 ГК РФ, но данный закон не подменяет собой нормы гражданского законодательства и не означает полный отказ от них. Наоборот, в совокупности положения Закона о компенсации и ст. 1069, 1070 ГК РФ позволят наиболее полно защитить права и законные интересы более слабых субъектов права в случае их участия с соответствующими органами власти в публичных правоотношениях.

Однако следует вернуться к вопросу о гражданско-правовом статусе органов публично-правовых образований в специальных деликтных обязательствах, предусмотренных ст. 1069, 1070 ГК РФ.

¹ Федеральный закон от 30.04.2010 № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» (в ред. от 29.06.2015) // СЗ РФ. 2010. № 18, ст. 2144; 2015. № 27, ст. 3981.

² Михеева Л.Ю. Ответственность за причинение вреда актами власти и компенсация за нарушение права на судопроизводство в разумный срок: соотношение конструкций. Основные проблемы частного права: сборник статей к юбилею доктора юридических наук, профессора Александра Львовича Маковского. – М., Статут, 2010. С. 161.

Как нами уже указывалось, в таких правоотношениях фактически отвечает в полном объеме по обязательствам соответствующее публично-правовое образование, т.к. вред причинен в результате осуществления соответствующими органами публично-властных полномочий и функций. Получается, что государственный (муниципальный) орган является причинителем вреда и одновременно олицетворяет публично-правовое образование, представляет его, но не представляет от его имени по рассматриваемому делу.

Данное правило действует только в отношении положений, закрепленных в ст. 1069, 1070 ГК РФ. Если же возникают иные деликтные обязательства, например причинение вреда источником повышенной опасности транспортным средством, принадлежащим на праве оперативного управления местной администрации, применяются общие правила об имущественной ответственности казенных учреждений. В такой ситуации отвечать по обязательствам будет уже непосредственно соответствующий орган как субъект гражданских правоотношений, а публично-правовое образование несет только субсидиарную ответственность.

В завершении следует рассмотреть новеллу ГК РФ, а именно норму ст. 16.1 ГК РФ о компенсации ущерба, причиненного правомерными действиями органов государственной власти или органов местного самоуправления.

Пункт 3 статьи 1064 ГК РФ содержит в себе норму, согласно которой вред, причиненный правомерными действиями, подлежит возмещению в случаях, предусмотренных законом.

Однако способ реализации возмещения вреда, причиненного правомерными действиями органов публично-правовых образований, так и не был предусмотрен, а взыскание убытков по своему элементному составу в такой ситуации применяться не могло и не может.

В развитие указанного положения в ГК РФ введена ст. 16.1 ГК РФ о компенсации ущерба за вред, причиненный правомерными действиями государственных органов и органов местного самоуправления.

С появлением ст. 16.1 ГК РФ установлен способ возмещения такого вреда, в качестве которого рассматривается компенсация. Институт компенсации в последнее время получает широкое распространение в российском законодательстве. Так предусмотрена компенсация за нарушение исключительных прав правообладателя (ст. 1252 ГК РФ), компенсация в связи с обеспечением иска (ст. 98 АПК РФ) и др. При этом во всех указанных нормах компенсация противопоставляется убыткам, что указывает на отличие института компенсации от института убытков. Такие отличия, как нам представляется, заключаются в основаниях, подлежащих установлению, совокупность которых позволяет применить тот или иной институт.

Появление этого института следует признать оправданным, т.к. конструкция убытков в такой ситуации неприменима. Это связано с тем, что для взыскания убытков необходимо установить четыре обязательных условия: противоправность действий (бездействий) причинителя вреда, факт и размер причиненного вреда, причинная связь между противоправным поведением причинителя вреда и возникшими убытками, вина причинителя вреда. Недоказанность одного из указанных обстоятельств является основанием для отказа в иске о взыскании убытков.

Таким образом, в отечественной правовой системе убытки олицетворяют собой форму выражения ответственности за совершенное гражданское правонарушение.

Введение в ГК РФ ст. 16.1 указывает на то, что теперь «российское государство несет обязанность по возмещению вреда, связанного с

осуществлением государственной деятельности, независимо от того, правомерными или неправомерными действиями причинен вред»¹.

Общее с нормами ст. 16, 1069, 1070 ГК РФ, норма ст. 16.1 ГК РФ имеет то, что возмещение вреда в такой ситуации производится от имени и за счет соответствующего публично-правового образования, т.к. такой вред возникает при осуществлении органами государственной власти и органами местного самоуправления публично-правовых полномочий и функций. Таким образом, правосубъектными лицами в этой ситуации выступают Российская Федерация, субъекты РФ или муниципальные образования, а не сами органы, причинившие ущерб.

Однако в отличие от положений, закрепленных в ст. 1069, 1070 ГК РФ, положения ст. 16.1 ГК РФ относятся не к форме реализации гражданско-правовой ответственности, а к мерам защиты, т.к. компенсация ущерба является еще одним способом защиты гражданских прав, непоименованным в ст. 12 ГК РФ. Хотя единства мнений относительно названного подхода нет. Так, А.В. Жилейкин считает, что такие отношения являются специальным видом деликтной ответственности².

Следует отметить, что фактически норма ст. 16.1 ГК РФ является примером теории, так называемой, «безвиновной ответственности»³. Однако, говоря о возмещении вреда в отсутствие вины, более правильным представляется точка зрения О.А. Красавчикова, согласно которой при отсутствии вины, но наличии необходимости возмещения вреда, следует говорить не об ответственном, а об обязанном лице⁴.

¹ Шевченко Г.Н. Обязанность публично-правовых образований по возмещению вреда // Современное право. 2013. № 10 // СПС «КонсультантПлюс».

²См.: Жилейкин В.А. Гражданско-правовая ответственность Российской Федерации за вред, причиненный гражданам в результате совершения террористических актов // Юрист. 2008. № 1 // СПС «КонсультантПлюс».

³См., например: Азми Д.М. Концепция безвиновной ответственности: содержание, трактовки, оценка // Законодательство и экономика. 2011. № 7 // СПС «КонсультантПлюс»; Агарков М.М. Избранные труды по гражданскому праву. В 2 т. – М., Статут, 2012. Т. 2. С. 478-479 и т.д.

⁴См.: Красавчиков О.А. Возмещение вреда, причиненного источником повышенной опасности. – М., 1966. С. 131.

Б.С. Антимонов объясняет наличие «безвиновной ответственности» «потребностью в стимулировании соответствующего лица к предельной осторожности и осмотрительности, к постоянному стремлению не допустить или сократить саму возможность наступления вреда»¹.

Указанная точка зрения достаточно точно формулирует цель введения в ГК РФ нормы ст. 16.1. Как отмечает И.Е. Кабанова, «она призвана способствовать предотвращению в будущем причинения вреда со стороны властных органов и их должностных лиц, содействовать укреплению законности, правопорядка и повышению эффективности осуществления властно-распорядительной деятельности»².

Теперь обратимся непосредственно к тексту самой нормы ст. 16.1 ГК РФ. Как уже отмечалось, законодатель в указанной норме применил термин «компенсация ущерба», что само по себе уже отграничивает данный правовой институт от института взыскания убытков, хотя по своей правовой природе убытки и компенсация имеют схожую направленность и представляют собой меру восстановительного характера.

Однако убытки выступают формой реализации мер гражданско-правовой ответственности, соответственно, как было указано выше, для их взыскания необходимо установление иных оснований. В свою очередь компенсация ущерба требует установления всего двух оснований для ее возмещения. Также Рузакова О.А. отмечает, что «компенсация не возвращает лицо, потерпевшее в результате правонарушения, в первоначальное положение, существовавшее до нарушения права. Компенсация состоит в максимальном восстановлении негативных последствий нарушения. Размер компенсации в отличие от возмещения убытков не определяется размером вреда и упущенной выгоды. Исключение должна составлять компенсация за

¹ Антимонов Б.С. Гражданская ответственность за вред, причиненный источников повышенной опасности. – М., 1952. С. 27.

² Кабанова И.Е. Гражданско-правовая ответственность органов власти и их должностных лиц за ущерб, причиненный правомерными действиями // Юрист. 2013. № 12 // СПС «КонсультантПлюс».

изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд (ст. 57 ЗК РФ, ст. 281 ГК РФ)»¹. Получается, что компенсация ущерба в такой ситуации выступает не формой гражданско-правовой ответственности, а исключительно мерой защиты восстановительного характера.

Однако в судебной практике такой институт как «компенсация ущерба» по ст. 16.1 ГК РФ некоторыми судами рассматривается в настоящее время в качестве формы ответственности за правомерные действия, что на наш взгляд, ввиду изложенного представляется неверным².

Одно из основных отличий компенсации ущерба от убытков заключается в основаниях, подлежащих установлению для реализации соответствующей гражданско-правовой конструкции.

Так общеустановлено, что для возмещения убытков следует доказать наличие четырех следующих условий: противоправность действий (бездействий) причинителя вреда, факт и размер причиненного вреда, причинную связь между противоправным поведением причинителя вреда и возникшими убытками, вину причинителя вреда.

В свою очередь из ст. 16.1 ГК РФ следует, что для компенсации ущерба необходимо фактически установить только сам факт причиненного вреда и причинно-следственную связь между возникшим вредом и правомерными действиями соответствующего органа. Такие действия по своей природе не могут быть неправомерными и, соответственно, виновными. Поэтому иные элементы, предусмотренные для убытков, в этой связи не подлежат установлению судами.

Еще одним условием для применения компенсации ущерба за вред, причиненный правомерными действиями государственных органов и органов местного самоуправления, является установление такой возможности

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации. Постатейный комментарий к главам 1, 2, 3 / Б.М. Гонгало, А.В. Коновалов, П.В. Крашенинников и др.; под ред. П.В. Крашенинникова. – М., Статут, 2013 // СПС «КонсультантПлюс».

² См., например: апелляционное определение Верховного Суда Карачаево-Черкесской Республики от 24.06.2014 по делу № 33-1067/14 // СПС «КонсультантПлюс».

отдельными нормативно-правовыми актами, т.е. компенсации подлежит не любой правомерно-причиненный вред, а только тот, в отношении которого закреплена такая возможность законом.

В завершении следует остановиться на ограничителе, заключенном в тексте самой нормы – компенсация ущерба возможна только в случаях предусмотренных законом. К таким случаям в настоящее время следует отнести ст. 18 Федерального закона от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»¹, ст. 78 и ст. 79 Федерального закона от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»², п. 36 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 18.10.2012 № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования»³, в котором отмечается, что с учетом положений п. 3 ст. 1064 ГК РФ Закон об охране окружающей среды допускает ответственность за вред, причиненный правомерными действиями (п. 3 ст. 1064 ГК РФ). Е.В. Оболонкова к таким случаям предлагает отнести и компенсацию, выплачиваемую в случае реквизиции имущества⁴.

Именно данное условие становится зачастую камнем преткновения, на основании которого суды отказывают в удовлетворении требования о компенсации такого ущерба.

Так, например, по делу № А76-13602/2013 арбитражный апелляционный суд в своем постановлении указал, что возмещение вреда причиненного в форме правомерных действий органов местного самоуправления, возможно только в случаях прямо предусмотренных законом, при этом законом должен быть предусмотрен и порядок

¹ Федеральный закон от 06.03.2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» (в ред. от 31.12.2014) // СЗ РФ. 2006. № 11, ст. 1146; 2015. № 1 (часть 1), ст. 58.

² Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (в ред. от 28.11.2015) // СЗ РФ. 2002. № 2, ст. 133; 2015. № 48, ст. 6723.

³ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18.10.2012 № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2012. № 12.

⁴См.: *Оболонкова Е.В.* Вопросы реквизиции в гражданском законодательстве России // Журнал российского права. 2014. № 3 // СПС «КонсультантПлюс».

возмещения такого вреда. Указанные положения законодательства, применимые к обстоятельствам, ставшими предметом рассмотрения по настоящему делу, отсутствуют, так как Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» не содержит в себе специально предусмотренного основания возмещения вреда при введении чрезвычайной ситуации по водоотведению, а также порядок такого возмещения¹.

К подобным выводам пришли арбитражные суды и по делам № А76-22823/2012, № А47-13767/2012, № А50-21446/2013, № А60-954/2013².

При этом из указанных судебных актов следует, что законом должна быть предусмотрена не только возможность компенсации ущерба за вред, причиненный правомерными действиями государственных органов и органов местного самоуправления, но и должен быть определен порядок такого возмещения. В отсутствие прописанного механизма компенсации ущерба такая норма фактически будет «парализована» и не сможет исполняться.

В свою очередь имеется и другая точка зрения, с которой нельзя согласиться, согласно которой для возмещения ущерба, причиненного правомерными действиями государственных органов и органов местного самоуправления достаточно установить «факт правомерного причинения вреда и указание закона на необходимость возмещения такого вреда»³.

Следует отдельно отметить, что сама формулировка «компенсация ущерба, причиненного правомерными действиями государственных органов и органов местного самоуправления», указывает на возможность взыскания

¹ Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 16.12.2013 № 18АП-12754/2013 по делу № А76-13602/2013 // СПС «КонсультантПлюс».

² См.: напр., постановления Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 31.07.2014 № 18АП-7328/2014 по делу № А76-22823/2012, от 18.12.2013 № 18АП-11155/2013 по делу № А47-13767/2012, Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 06.05.2013 № 17АП-4136/2013-ГКу по делу № А60-954/2013, от 06.05.2014 № 17АП-3048/2014-ГКу по делу № А50-21446/2013 // СПС «КонсультантПлюс».

³ Гинц Е.М. Возмещение вреда, причиненного правомерными действиями государственных органов: дис ... канд. юрид. наук. – Москва, 2014. С. 130.

только реально понесенных имущественных потерь потерпевшей стороной, взыскание упущенной выгоды в такой ситуации не представляется возможным, и только в отношении вреда, причиненного правомерными действиями, т.е. вред, причиненный бездействием соответствующего органа публично-правового образования, не подлежит компенсации в порядке ст. 16.1 ГК РФ.

В целом введение данной нормы, с имеющимися ограничителями в ГК РФ, следует признать оправданным. С одной стороны, появление ст. 16.1 в гражданском законодательстве определило новый способ защиты гражданских прав, что позволит наиболее полно защитить права и законные интересы более слабых сторон в правоотношениях с публично-правовыми образованиями, а также максимально восстановить негативные последствия такого нарушения.

С другой – для органов государственной власти и органов местного самоуправления данная норма будет способствовать повышению эффективности осуществления властно-распорядительной деятельности и предотвращению причинения вреда.

При этом в целях защиты казны соответствующего публично-правового образования от чрезмерных взысканий, компенсация ущерба за вред, причиненный правомерными действиями государственных (муниципальных) органов, допускается только в случаях прямо предусмотренных законом.

Соответственно, данная норма построена по принципу сдержек и противовесов для достижения баланса интересов сторон.

В этой связи очень верным и емким по своему содержанию является высказывание И.Е. Кабановой, определяющей цель введения в ГК РФ ст. 16.1: «она призвана способствовать предотвращению в будущем причинения вреда со стороны властных органов и их должностных лиц,

содействовать укреплению законности, правопорядка и повышению эффективности осуществления властно-распорядительной деятельности»¹.

На основании изложенного, компенсацию ущерба, предусмотренную ст. 16.1 ГК РФ, следует считать новым способом защиты гражданских прав непоименованным в ст. 12 ГК РФ, являющуюся не формой реализации гражданско-правовой ответственности, а мерой защиты, которая направлена на максимальное восстановление негативных последствий нарушения.

При этом применение компенсации ущерба, причиненного правомерными действиями государственных органов и органов местного самоуправления, возможно при установлении следующих условий:

- факт наличия вреда, причиненного правомерными действиями органов публично-правовых образований (в том числе должностными лицами этих органов, а также лицами, которым государством делегированы властные полномочия);

- причинно-следственная связь между возникшим вредом и правомерными действиями соответствующего органа;

- законом должна быть определена не только сама возможность компенсации, но и порядок такого возмещения.

В завершении отметим, что компенсации подлежат только реальные имущественные потери потерпевшей стороны и только за правомерные действия органов публично-правовых образований.

Подводя итог вопросам имущественной ответственности органов публично-правовых образований, автор диссертационной работы приходит к ряду следующих выводов.

1. По общему правилу органы публично-правовых образований, являющиеся юридическими лицами, обладают деликтоспособностью и отвечают по своим обязательствам денежными средствами. В случае

¹ Кабанова И.Е. Гражданско-правовая ответственность органов власти и их должностных лиц за ущерб, причиненный правомерными действиями // Юрист. 2013. № 12 // СПС «КонсультантПлюс».

недостаточности денежных средств у соответствующего органа субсидиарную ответственность по обязательствам несет публично-правовое образование за счет средств казны (статутная имущественная ответственность).

2. Законодательным пробелом является отсутствие отграничения случаев участия в гражданских правоотношениях органов государственной власти и органов местного самоуправления, в силу чего ответственность публичных образований в таких ситуациях не различается.

3. В случае, если органы власти и управления вступают в гражданские правоотношения от имени и в интересах публично-правового образования в порядке главы 5 ГК РФ, государственные органы, органы местного самоуправления, Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования должны нести солидарную ответственность, т.к. в данном случае орган публично-правового образования фактически олицетворяет собой государство (муниципацию).

В случае, когда государственные (муниципальные) органы выступают в гражданском обороте в целях, несвязанных напрямую с осуществлением своих властных полномочий и функций, то должна сохраниться субсидиарная модель ответственности публично-правовых образований, т.к. в таких отношениях органы действуют как самостоятельные участники гражданского оборота, за которыми закреплено имущество на праве оперативного управления, одновременно являющееся собственностью публично-правового образования.

4. В отсутствие соответствующего судебного акта орган публично-правового образования – казенное учреждение не может принять самостоятельного решения о добровольном исполнении долга в пользу соответствующего кредитора, если только Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием не были для этого выделены денежные средства.

5. В случаях возмещения вреда, причиненного как правомерными, так и неправомерными действиями органов государственной власти и органов местного самоуправления при осуществлении ими публично-правовых полномочий и функций фактически отвечает по таким обязательствам публично-правовое образование, и возмещение вреда осуществляется за счет казны такого образования. В таких деликтных обязательствах государственный (муниципальный) орган является причинителем вреда и одновременно олицетворяет публично-правовое образование, представляет его, но не представляет от его имени по рассматриваемому делу, тем самым органы публично-правовых образований не являются в такой ситуации субъектами гражданских правоотношений.

6. Компенсацию ущерба, предусмотренную в ст. 16.1 ГК РФ следует считать новым способом защиты гражданских прав, для осуществления которого достаточно установления факта и размера вреда, причинно-следственной связи между правомерными действиями соответствующего органа и возникшим вредом, возможность и порядок такой компенсации должны предусматриваться законом.

При этом компенсации подлежат только реальные имущественные потери потерпевшей стороны и только за правомерные действия органов публично-правовых образований.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На основе частноправовых и публично-правовых начал, с учетом анализа научных трудов, правоприменительной практики, норм отечественного законодательства автором работы разработаны правовые подходы по определению гражданско-правового статуса органов публично-правовых образований, к основным из которых можно отнести следующие.

1. Следует признать, что органы государственной власти и органы местного самоуправления являются участниками гражданских правоотношений, хотя и не поименованы напрямую в ГК РФ и обладают как публичной, так и самостоятельной гражданской правосубъектностью. При этом публичная правосубъектность возникает с момента создания самого органа государственной власти или органа местного самоуправления, а гражданская правосубъектность с момента приобретения статуса юридического лица. Гражданская правосубъектность государственных (муниципальных) органов является целевой.

2. Исторический опыт изучения категории «юридическое лицо публичного права» в отечественном законодательстве позволяет сделать вывод, что в настоящее время отсутствует необходимость введения данной конструкции в гражданский оборот, т.к. наша система права не предполагает деление юридических лиц на частные и публичные. Необходимость введения

такого института в наш оборот может создать только дополнительные трудности, в первую очередь было бы нарушено единое концептуальное понимание данного института, ввиду чего возникли бы правовые пробелы и неточности законодательных формулировок между нормативными правовыми актами различных отраслей права, т.к. данный институт регулировался бы уже не только нормами частного, но и публичного права

3. Органы государственной власти и органы местного самоуправления в гражданских правоотношениях выступают в организационно-правовой форме казенных учреждений. При этом порядок их создания, реорганизации и ликвидации имеет ряд существенных особенностей, в первую очередь связанных с изданием распоряжения о создании, реорганизации или ликвидации соответствующего органа публично-правового образования.

4. Предлагается внесение дополнений в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» путем введения нормы, посвященной правовому статусу казенных учреждений.

5. Установлено отсутствие необходимости придания статуса юридического лица структурным подразделениям местной администрации, т.к. они являются частью исполнительно-распорядительного органа, его внутренним отделом, действующим как в гражданских, так и публичных правоотношениях по воле такого органа местного самоуправления, а не в собственном интересе.

6. В силу статьи 125 ГК РФ органы публично-правовых образований по общему правилу следует признавать законными представителями Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований.

7. Суды и правоохранительные органы предлагается лишить статуса юридического лица, а функции материально-технического обеспечения возложить на специальный субъект-сателлит.

8. Право оперативного управления на имущество у органов публично-правовых образований возникает либо на основании административного акта

– решения (распоряжения) собственника имущества при его предоставлении учредителем такого юридического лица, либо на основании сделок, заключаемых такими органами в рамках утвержденной учредителем сметы.

Прекращение права оперативного управления производится посредством отчуждения переданного публично-правовым образованием имущества с его согласия, а также в результате изъятия излишнего, неиспользуемого или используемого не по назначению имущества собственником, посредством издания решения (распоряжения), выражающего одностороннюю волю публично-правового образования. Государственные или муниципальные органы власти по своей воле не могут отказаться от имущества и возратить его собственнику, т.к. передача такого имущества в пользу данных органов является односторонним актом волеизъявления публично-правового образования.

9. Право оперативного управления включает в себя две системы отношений – внешние отношения с лицами, вступающими в гражданские правоотношения с органами публично-правовых образований и внутренние, организационные отношения между отдельно взятым органом власти и его учредителем.

10. Органы публично-правовых образований – юридические лица не могут быть наследниками по завещанию, в порядке абз. 2, п. 1, ст. 1116 ГК РФ. Имущество, приобретаемое ими в порядке наследования, автоматически поступает в собственность публично-правового образования, которое и является фактическим наследником.

11. Предлагается, что в случае, если органы власти и управления вступают в гражданские правоотношения от имени и в интересах публично-правового образования в порядке главы 5 ГК РФ, государственные органы, органы местного самоуправления, Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования должны нести солидарную ответственность, т.к.

в такой ситуации орган публично-правового образования фактически олицетворяет собой государство (муниципию).

В случае, когда государственные (муниципальные) органы выступают в гражданском обороте в целях материально-технического обеспечения своей деятельности, то должна сохраниться субсидиарная модель ответственность публично-правовых образований, т.к. в таких отношениях органы действует как самостоятельные участники гражданского оборота, за которыми закреплено имущество на праве оперативного управления, одновременно являющееся собственностью публично-правового образования.

12. В случаях возмещения вреда, причиненного как правомерными, так и неправомерными действиями органов государственной власти и органов местного самоуправления при осуществлении ими публично-правовых полномочий и функций фактически отвечает по таким обязательствам публично-правовое образование, и возмещение вреда осуществляется за счет казны такого образования. В таких деликтных обязательствах государственный (муниципальный) орган является причинителем вреда и одновременно олицетворяет публично-правовое образование, представляет его, но не представляет от его имени по рассматриваемому делу, тем самым органы публично-правовых образований не являются в такой ситуации субъектами гражданских правоотношений.

13. В отсутствие соответствующего судебного акта орган публично-правового образования – казенное учреждение не может принять самостоятельного решения о добровольном исполнении долга в пользу соответствующего кредитора, если только Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием не были для этого выделены денежные средства, т.к. органы публично-правовых образований, действующие в организационно-правовой форме казенного учреждения не обладают правомочием распоряжения имуществом без согласия собственника такого имущества.

14. Компенсацию ущерба, предусмотренную в ст. 16.1 ГК РФ следует считать новым способом защиты гражданских прав, для осуществления которого достаточно установления факта и размера вреда, причинно-следственной связи между правомерными действиями соответствующего органа и возникшим вредом, возможность такой компенсации, а также ее порядок должны быть предусмотрены законом.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Официальные документы и нормативные акты

1. Конституция Российской Федерации. (Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Российская газета. 2008. №7.

2. Федеральный конституционный закон от 28.04.1995 № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации» (в ред. от 22.12.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 18, ст. 1589; 2014. № 52 (часть 1), ст. 7530.

3. Федеральный конституционный закон от 07.02.2011 № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» (в ред. от 21.07.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7, ст. 898; 2014. № 30 (часть 1), ст. 4204.

4. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (в ред. от 08.06.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 13, ст.1447; 2015. № 24, ст. 3362.

5. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (в ред. от 13.07.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32, ст. 3301; 2015. № 27, ст. 3945.

6. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (в ред. от 29.06.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 5, ст. 410; 2015. № 27, ст. 4001.

7. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть третья) от 26.11.2001 № 146-ФЗ (в ред. от 05.05.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 49, ст. 4552; 2012. № 41, ст. 5531.

8. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (в ред. от 03.11.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31, ст. 3823; 2015. № 45, ст. 6202.

9. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (в ред. от 28.11.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 46, ст. 4532; 2015. № 48, ст. 6724.

10. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ (в ред. от 29.06. 2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30, ст. 3012; 2015. № 27, ст. 3945.

11. Уголовный процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (в ред. от 13.07.2015, с изм. и доп., вступ. в силу с 15.09.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 52 (ч. 1), ст. 4921; 2015. № 27, ст. 3981.

12. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (в ред. от 13.07.2015, с изм. и доп., вступ. в силу с 15.09.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14, ст. 1652; 2015. № 10, ст. 1393.

13. Федеральный закон от 08.02.1998 № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» (в ред. от 29.06.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 7, ст. 785; 2015. № 27, ст. 4001.

14. Федеральный закон от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (в ред. от 29.06.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 1, ст. 1; 2015. № 27, ст. 4001.

15. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 28.11.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822; 2015. № 48 (часть 1), ст. 6723.

16. Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (в ред. от 05.10.2015) // Российская газета. 2002. № 127; 2015. № 228.

17. Федеральный закон от 17.12.1999 № 211-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации» (в ред. от 02.07.2013) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 51, ст. 6286; 2013. № 27, ст. 3477.

18. Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (в ред. от 28.11.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3, ст. 145; 2015. № 48 (часть 1), ст.ст. 6707, 6724.

19. Федеральный закон от 05.05.2014 № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (в ред. от 28.11.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 19, ст. 2304; 2015. № 48 (часть 1), ст. 6722.

20. Федеральный закон от 08.08.2001 № 129-ФЗ (в ред. от 13.07.2015) «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 33 (ч.

1),

ст. 3431; 2015. № 29 (часть 1), ст. 4363.

21. Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ (в ред. от 03.11.2015) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 19, ст. 2291; 2015. № 19, ст. 2291.

22. Федеральный закон от 08.01.1998 № 7-ФЗ (в ред. от 05.10.2015) «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 2, ст. 223; 2015. № 41 (часть 2), ст. 5639.

23. Федеральный закон от 17.12.1998 № 188-ФЗ (в ред. от 21.07.2014) «О мировых судьях в Российской Федерации» // Российская газета. 1998. № 242; 2014. № 166.

24. Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ (в ред. от 23.11.2015) «Об автономных учреждениях» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 45, ст. 4626; 2015. № 48 (часть 1), ст. 6678.

25. Федеральный закон от 30.04.2010 № 68-ФЗ (в ред. от 29.06.2015) «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 18, ст. 2144; 2015. № 27, ст. 3981.

26. Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ (в ред. от 31.12.2014) «О противодействии терроризму» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 11, ст. 1146; 2015. № 1 (часть 1), ст. 58.

27. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (в ред. от 28.11.2015) «Об охране окружающей среды» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2, ст. 133; 2015. № 48 (часть 1), ст. 6723.

28. Указ Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1313 (в ред. от 12.09.2015) «Вопросы Министерства юстиции Российской

Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 42, ст. 4108; 2015. № 37, ст. 5130.

29. Указ Президента Российской Федерации от 01.03.2011 № 248 (в ред. от 12.09.2015) «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» (вместе с «Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации») // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 10, ст. 1334; 2015. № 37, ст. 5129.

30. Указ Президента Российской Федерации от 17.09.2008 № 1370 (в ред. от 16.03.2015) «Об Управлении делами Президента Российской Федерации» (вместе с «Положением об Управлении делами Президента Российской Федерации») // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 38, ст. 4277; 2015. № 4, ст. 641.

31. Указ Президента Российской Федерации от 11.07.2004 № 865 (в ред. от 12.03.2015) «Вопросы Министерства иностранных дел Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 28, ст. 2880; 2015. № 11, ст. 1587.

32. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 329 (в ред. от 28.09.2015 с изм. и доп., вступ. в силу с 30.10.2015) «О министерстве финансов Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31, ст. 3258; 2015. № 38, ст. 5286.

33. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.09.2004 № 506 (в ред. от 03.04.2015) «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 40, ст. 3961; 2015. № 15, ст. 2286.

34. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.07.2010 № 539 «Об утверждении Порядка создания, реорганизации, изменения типа и ликвидации федеральных государственных учреждений, а также утверждения уставов федеральных государственных учреждений и внесения

в них изменений» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31, ст. 4238.

35. Постановление Правительства Российской Федерации от 03.06.2013 № 466 (в ред. от 20.10.2015 с изм. от 07.11.2015) «Об утверждении Положения о Министерстве образования и науки Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 23, ст. 2923; 2015. № 43, ст. 5976.

36. Постановление Правительства РФ от 19.06.2012 № 608 (в ред. от 03.06.2015 с изм. и доп., вступ. в силу с 01.07.2015) «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 26, ст. 3526; 2015. № 23, ст. 3333.

37. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 № 1101-р (в ред. от 07.12.2011) «Об утверждении Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года» (утратило силу) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 28, ст. 3720.

38. Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 12.11.2010 № 343 «О порядке взаимодействия Министерства юстиции Российской Федерации с Федеральной налоговой службой по вопросам государственной регистрации некоммерческих организаций» (зарегистрировано в Минюсте РФ 21.12.2010 № 19300) // Российская газета. 2010. № 297.

39. Закон Свердловской области от 06.05.1997 № 29-ОЗ (в ред. от 20.03.2015) «Об Уставном суде Свердловской области» // Собрание законодательства Свердловской области. 1997. № 5, ст. 930.

40. Закон Челябинской области от 13.09.2000 № 137-ЗО (в ред. от 26.02.2015) «О порядке назначения и деятельности мировых судей Челябинской области» // Южноуральская панорама. 2000. № 68.

41. Постановление Правительства Челябинской области от 22.12.2010 № 364-П «О Порядке создания, реорганизации, изменения типа и ликвидации областных государственных учреждений, а также утверждения уставов областных государственных учреждений и внесения в них изменений» // Южноуральская панорама. 2011. № 46.

42. Постановление Правительства Орловской области от 06.12.2010 № 412 «Об утверждении порядка создания, реорганизации, изменения типа и ликвидации областных государственных учреждений, а также утверждения уставов областных государственных учреждений и внесения в них изменений // URL: <http://docs.cntd.ru/document/473704815> (дата обращения – 02.10.2013).

43. Постановление Губернатора Челябинской области от 13.07.2004 № 340 (в ред. от 30.12.2014) «Об утверждении Положения, структуры и штатной численности Министерства экономического развития Челябинской области» (вместе с «Положением о Министерстве экономического развития Челябинской области», «Структурой Министерства экономического развития Челябинской области», «Штатной численностью Министерства экономического развития Челябинской области») // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

44. Постановление Губернатора Челябинской области от 20.08.2004 № 433 (в ред. от 27.10.2014) «Об утверждении Положения, структуры и штатной численности Министерства финансов Челябинской области» (вместе с «Положением о Министерстве финансов Челябинской области», «Структурой Министерства финансов Челябинской области», «Штатной численностью Министерства финансов Челябинской области») // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

45. Устав Миасского городского округа Челябинской области (в ред. от 28.06.2013) // Миасский рабочий. 2009. № 175.

46. Устав города Челябинска (в ред. от 18.11.2014) // Вечерний Челябинск. 2010. № 38.

47. Устав Златоустовского городского округа Челябинской области (в ред. от 30.10.2008) // Златоустовский рабочий. 2015. № 164.

48. Устав города Магнитогорска (в ред. от 24.12.2013) // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

49. Устав Озерского городского округа Челябинской области (в ред. от 24.06.2009) Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

50. Устав муниципального образования «Копейский городской округ» (в ред. от 29.10.2009) // Копейский рабочий. 2009. № 201.

51. Устав муниципального образования «Город Екатеринбург» / URL: <https://www.ekburg.ru/officially/ustav/> (дата обращения – 30.09.2013).

52. Устав муниципального образования «Город Саратов» / URL: http://www.saratovmer.ru/o_saratove/charter/ (дата обращения – 30.09.2013).

53. Постановление администрации Коркинского городского поселения Коркинского муниципального района Челябинской области от 14.12.2010 № 459 «О мерах по реализации Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» в Коркинском городском поселении» // Горняцкая правда. 2010. № 248.

54. Закон РСФСР от 24.12.1990 № 443-1 «О собственности в РСФСР» (утратил силу) // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 30, ст. 416.

Материалы судебной практики

55. Постановление Конституционного Суда РФ от 25.01.2001 № 1-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 2 статьи 1070

Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан И.В. Богданова, А.Б. Зернова, С.И. Кальянова и Н.В. Труханова» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 7, ст. 700.

56. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 04.12.1997 № 139-О // документ официально не опубликован; Определение Конституционного Суда российской Федерации от 01 октября 1998 г. № 168-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1999. № 1.

57. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 14.12.2000 № 268-О «По запросу Верховного суда Российской Федерации о проверке конституционности части третьей статьи 75 федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2001. № 2.

58. Определение Конституционного Суда РФ от 04.12.2003 № 440-О «По жалобе гражданки Аликиной Татьяны Николаевны на нарушение ее конституционных прав пунктом 1 статьи 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации» // Российская газета. 2004. № 30.

59. Определение Конституционного Суда РФ от 08.02.2001 № 42-О «По жалобе ЖСК «Юго – Запад», ЗАО «Югбизнесцентр», граждан Брагинец Ирины Анатольевны и Городько Сергея Алексеевича на нарушение конституционных прав и свобод положением пункта 2 статьи 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2001. № 4.

60. Определение Конституционного Суда РФ от 08.02.2001 № 43-О «По жалобе гражданки Саломатовой Ольги Тимофеевны на нарушение ее конституционных прав положением пункта 2 статьи 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2001. № 4.

61. Определение Конституционного Суда РФ от 20.12.2001 № 306-О «По жалобе гражданки Мартыновой Евгении Захаровны на нарушение ее

конституционных прав положением пункта 2 статьи 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

62. Определение Конституционного Суда РФ от 20.02.2007 № 163-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кучаева Михаила Николаевича на нарушение его конституционных прав пунктом 2 статьи 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

63. Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 5, Пленума ВАС РФ № 29 от 26.03.2009 «О некоторых вопросах, возникших в связи с введением в действие части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Российская газета. 2009. № 70.

64. Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 10, Пленума ВАС РФ № 22 от 29.04.2010 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» // Вестник ВАС РФ. 2010. № 6.

65. Постановление Пленума ВАС РФ от 22.06.2006 № 23 (в ред. от 26.02.2009) «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации» // Вестник ВАС РФ. 2006. № 8.

66. Постановление Пленума ВАС РФ от 30.04.2009 № 34 «О применении арбитражными судами части 3.1 статьи 38 и пункта 4 части 2 статьи 39 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» // Вестник ВАС РФ. 2009. № 7.

67. Постановление Пленума ВАС РФ от 22.06.2006 № 21 (в ред. от 19.04.2007) «О некоторых вопросах практики рассмотрения арбитражными судами споров с участием государственных и муниципальных учреждений, связанных с применением статьи 120 Гражданского кодекса Российской Федерации» // Вестник ВАС РФ. 2006. № 8.

68. Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 14.07.1999 № 45 «Об обращении взыскания на имущество учреждения» // Вестник ВАС РФ. 1999. № 11.

69. Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 31.05.2011 № 145 «Обзор практики рассмотрения арбитражными судами дел о возмещении вреда, причиненного государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами» // Вестник ВАС РФ. 2011. № 8.

70. Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 21.12.2005 № 104 «Обзор практики применения арбитражными судами норм Гражданского кодекса РФ о некоторых основаниях прекращения обязательств» // Вестник ВАС РФ. 2006. № 4.

71. Постановление Президиума ВАС РФ от 19.04.2002 № 5697/01 по делу № 1165/5 // Вестник ВАС РФ. 2002. № 8.

72. Постановление Президиума ВАС РФ от 24.09.2013 № 1160/13 по делу № А76-1598/2012 // Вестник ВАС РФ. 2014. № 3.

73. Определение ВАС РФ от 02.04.2008 № 4222/08 по делу № А40-1034/07-92-10 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

74. Постановление Федерального арбитражного суда Центрального округа от 31.01.2012 по делу № А36-2411/2011 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

75. Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 13.07.2006 № Ф04-5917/2005(24458-А45-13), Ф04-5917/2005(24459-А45-13) по делу № А45-4394/04-КГ34/114 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

76. Постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 28.04.2012 № Ф03-1492/2012 по делу № А51-10162/2011 //

Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

77. Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 24.02.2014 № Ф05-17952/2013 по делу № А41-28025/13 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

78. Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 13.12.2012 № Ф09-11437/12 по делу № А34-773/2012 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

79. Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 29.12.2008 по делу № А31-825/2008-20 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

80. Постановление ФАС Московского округа от 17.07.2013 по делу № А40-104139/12-19-824 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

81. Апелляционное определение Верховного суда Карачаево-Черкесской Республики от 24.06.2014 по делу № 33-1067/14 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

82. Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 25.02.2013 № 18АП-832/2013 по делу № А07-12999/2012 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

83. Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 03.05.2012 № 18АП-2362/2012 по делу № А76-21120/2010 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

84. Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 09.08.2012 по делу № А46-15510/2011 2010 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

85. Постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 04.10.2012 по делу № А05-6007/2012 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

86. Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 12.12.2012 по делу № А57-11695/2012 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

87. Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 02.12.2013 № 18АП-8940/2013 по делу № А76-5186/2013 2012 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

88. Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 16.12.2013 № 18АП-12754/2013 по делу № А76-13602/2013 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

89. Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 31.07.2014 № 18АП-7328/2014 по делу № А76-22823/2012 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

90. Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 06.05.2013 № 17АП-4136/2013-ГКу по делу № А60-954/2013 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

91. Решение Арбитражного суда Тверской области от 16.07.2012 по делу № А66-4794/2012 // Официальный сайт Федеральных арбитражных судов Российской Федерации. Картоoteca арбитражных дел / URL:

https://kad.arbitr.ru/PdfDocument/74fc2291-49a4-4c49-9f4d-468f8cad918c/A66-4794-2012_20120716_Reshenie.pdf (дата обращения – 10.01.2014).

92. Решение Арбитражного суда Свердловской области от 18.01.2012 по делу № А60-39971/2011 // Официальный сайт Федеральных арбитражных судов Российской Федерации. Картотека арбитражных дел / URL: https://kad.arbitr.ru/PdfDocument/48233199-fa82-4d8a-b447-c4837e4c50d7/A60-39971-2011_20120118_Reshenija%20i%20postanovlenija.pdf (дата обращения – 10.01.2015).

Монографии, учебники, учебные пособия, лекции

93. Агарков, М.М. Избранные труды по гражданскому праву. В 2 т. Т. 2: общее учение об обязательствах и его отдельных видах / М.М. Агарков. М., Статут, 2012. – 535 с.

94. Актуальные проблемы гражданского права: учеб. пособие: 2-е изд., перераб. и доп. / под ред. Н.М. Коршунова, Ю.Н. Андреева, Н.Д. Эриашвили. М., ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. – 431 с.

95. Алексеев, С.С. Собрание сочинений в 10 томах. Том 8: учебники и учебные пособия / С.С. Алексеев. М., Статут, 2010. – 480 с.

96. Антимонов, Б.С. Гражданская ответственность за вред, причиненный источниками повышенной опасности / Б.С. Антимонов. – М.: Юр. лит., 1952. – 300 с.

97. Ахметьянова, З.А. Вещное право: учебник. / З.А. Ахметьянова. – М.: Статут, 2011. – 360 с.

98. Белов, В.А. Гражданское право: актуальные проблемы теории и практики / В.А. Белов. М., Юрайт-Издат, 2009. – 993 с.

99. Гражданское уложение Германии: ввод. Закон к Гражд. уложению; пер. с нем. – 3-е изд., перераб. / В. Бергман, введ., сост.; науч. редакторы – В. Бергман [и др.]. М., Волтерс Клувер, 2008. – 896 с.

100. Болдырев, В.А. Конструкция юридического лица несобственника: опыт цивилистического исследования. / В.А. Болдырев. М., Статут, 2012. – 366 с.

101. Болдырев, В.А. Юридические лица несобственники в системе субъектов гражданского права: монография. / под ред. В.А. Сысоева. Омск, Омская академия МВД России, 2010. – 340 с.

102. Брагинский, М.И., Витрянский, В.В. Договорное право. Книга первая. Общие положения: 3-е изд. стер. / М.И. Брагинский, В.В. Витрянский. М., Статут, 2011. – С. 359.

103. Братусь, С.Н. Субъекты гражданского права. / С.Н. Братусь. – М.: Госюриздат, 1950. – 847 с.

104. Братусь, С.Н. Юридические лица в советском гражданском праве (понятие, виды, государственные юридические лица). Ученые труды. Выпуск XII. / С.Н. Братусь. М., Юридическое издательство Министерство юстиции СССР, 1947. – 363 с.

105. Венедиктов, А.В. Государственная социалистическая собственность: монография. / А.В. Венедиктов. М., Л., Издательство АН СССР, 1948. – 840 с.

106. Витрук, Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. / Н.В. Витрук. М., Наука, 1979. – 229 с.

107. Гамбаров, Ю.С. Гражданское право. Общая часть. Лекции. / Ю.С. Гамбаров. М., литография общ. распр. п. кн., 1898. – 766 с.

108. Гришаев, С.П. Наследственное право: учебное пособие. / С.П. Гришаев. М., Юристъ, 2003. – 125 с.

109. Гражданский кодекс Российской Федерации. Постатейный комментарий к главам 1, 2, 3 / Б.М. Гонгало, А.В. Коновалов, П.В. Крашенинников и др.; под ред. П.В. Крашенинникова. М., Статут, 2013. – 336 с.

110. Гущин, В.В., Дмитриев, Ю.А. Наследственное право и процесс: учебник. / В.В. Гущин, Ю.А. Дмитриев. М., Изд-во Эксмо, 2004. – 672 с.

111. Илларионова, Т.И. Гражданское право: учебник для вузов, часть 1. / Т.И. Илларионова, Б.М. Гонгало, В.А. Плетнев и др. М., Норма, Инфра-М, 1998. – 464 с.

112. Ильин, И.А. Теория права и государства, изд. 2-е, доп. / И.А. Ильин. М., Зерцало, 2008. – 550 с.

113. Иоффе, О.С. Избранные труды по гражданскому праву: из истории цивилистической мысли. Гражданское правоотношение. Критика теории «хозяйственного права», 3-е изд., испр. / О.С. Иоффе. М., Статут, 2009. – 777 с.

114. Иоффе, О.С. Развитие цивилистической мысли в СССР (ч. 1). / О.С. Иоффе. Л., Изд-во Ленинградского университета, 1975. – 160 с.

115. Комментарий к части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации (постатейный) / Г.Е. Авилов, М.М. Богуславский, А.Ф. Ефимов и др.; под ред. А.Л. Маковского, Е.А. Суханова. М., Юристъ, 2002. – 538 с.

116. Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации / Вступ. ст. А.Л. Маковского. М., Статут, 2009. – 160 с.

117. Концепции развития корпоративного законодательства на период до 2008 г., подготовленной Министерством экономического развития РФ // Закон. 2006. № 9. С. 9-37.

118. Королев, И.И. Гражданско-правовая ответственность за вред, причиненный незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда. / И.И. Королев. М., Статут, 2014. – 136 с.

119. Красавчиков, О.А. Возмещение вреда, причиненного источником повышенной опасности. / О.А. Красавчиков. М., Юрид. лит., 1966. – 200 с.

120. Красавчиков, О.А. Советское гражданское право: Учебник в 2 т. Т. 1 / О.А. Красавчиков. М., Высшая школа, 1985. – 544 с.

121. Кулагин, М.И. Государственно-монополистический капитализм и юридическое лицо. / М.И. Кулагин. М., Изд-во Университета дружбы народов, 1987. – 176 с.

122. Ломакин, Д.В. Корпоративные правоотношения: общая теория и практика ее применения в хозяйственных обществах. / Д.В. Ломакин. М., Статут, 2008. – 511 с.

123. Марченко, М.Н. Общая теория государства и права. Академический курс в трех томах (т. 3: государство, право, общество) – 4-е изд., перераб. и доп. / отв. ред. М.Н. Марченко. М., Норма: ИНФРА-М, 2013. – 720 с.

124. Мейер, Д.И. Русское гражданское право. В 2 ч. Ч. 1. / Д.И. Мейер. М., Статут, 2000. – 831 с.

125. Никифоров, И.В. Гражданское право: учебник в 3 томах Т. 1. / Е.Н. Абрамов, Н.Н. Аверченко, Ю.В. Байгушева и др.; под ред. А.П. Сергеева. М., РГ-Пресс, 2011. – 1008 с.

126. Ожегов, С.И., Шведова, Н.Ю. Толковый словарь русского языка – изд. 10-е стереотип. / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. М., «Советская энциклопедия», 1973. – 846 с.

127. Пешин, Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели / Н.Л. Пешин. М., Статут, 2007. – 461 с.

128. Покровский, И.А. Основные проблемы гражданского права. 6-е изд., стереот. / И.А. Покровский. М., Статут, 2013. – 351 с.

129. Постатейный комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части второй: в 3 т. / И.В. Бандурина, А.В. Демкина, Л.Г. Ефимова и др.; под ред. П.В. Крашенинникова. М., Статут, 2011. Т. 2. – 421 с.

130. Правовое регулирование банковской деятельности / под ред. Е.А. Суханов. М., 1997. – 448 с.

131. Райзберг, Б.А., Лазовский, Л.Ш., Стародубцев, Е.Б. Современный экономический словарь / Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лазовский, Е.Б. Стародубцев // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

132. Реорганизация юридических лиц (правовые основы): научно-практическое пособие // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

133. Садилов, О.Н. Гражданское право России. Общая часть: курс лекций / под ред. О.Н. Садилова. М., 2001. – 771 с.

134. Сергеев, А.П., Толстой, Ю.К. Гражданское право: учебник в 3 т. 4-е изд., перераб. и доп. / А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. М., ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. – 765 с.

135. Степанов, С.А. Гражданское право: В 3 т. Т. 1. / С.С. Алексеев, И.З. Аюшеева, А.С. Васильев и др.; под ред. С.А. Степанова. М., Проспект; Екатеринбург: Институт частного права, 2010. – 640 с.

136. Суханов, Е.А. Российское гражданское право: Учебник: В 2 т. Т. 1: Общая часть. Вещное право. Наследственное право. Интеллектуальные права. Личные неимущественные права – 2 изд., стереотип. / В.С. Ем, И.А. Зенин, Н.В. Козлова и др.; отв. ред. Е.А. Суханов. М., Статут, 2011. – 958 с.

137. Тархов, В.А. Советское гражданское право. Субъекты гражданского права / под ред. С.Н. Братуся. М., Юрид. Лит., 1984. – 288 с.

138. Толстой, Ю.К. К теории правоотношения. / Ю.К. Толстой. Л., Изд-во Ленингр. ун-та, 1959. – 88 с.

139. Унитарные предприятия, учреждения. Право хозяйственного ведения и право оперативного управления: Постатейный комментарий к статьям 113 - 115, 120 и главе 19 Гражданского кодекса Российской Федерации / П.В. Крашенинников, А.В. Майфат, И.Б. Миронов, и др.; под ред. П.В. Крашенинникова. М., Статут, 2010. – 124 с.

140. Чиркин, В.Е. Юридическое лицо публичного права. / В.Е. Чиркин. М., Норма, 2007. – 352 с.

141. Шершеневич, Г.Ф. Учебник русского гражданского права. Т.1. / Г.Ф. Шершеневич. М., Статут, 2005. – 461 с.

142. Шершеневич, Г.Ф. Общая теория права: Учеб. пособие. В 2 т. Т. 2. / Г.Ф. Шершеневич. М., Юрид. колледж МГУ, 1995. – 362 с.

143. Щенникова, Л.В. Вещное право: учебное пособие. / Л.В. Щенникова. Пермь., изд-во Пермского университета, 2001. – 240 с.

144. Якушев, В.С. Избранные труды по гражданскому и хозяйственному праву. / В.С. Якушев. Екатеринбург, Бизнес, менеджмент и право, 2012. – 542 с.

Научные статьи

145. Авилов, Г.Е., Суханов, Е.А. Юридические лица в современном российском гражданском праве / Г.Н. Авилов, Е.А.Суханов // Вестник гражданского права. 2006. № 1 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

146. Азми, Д.М. Концепция безвиновной ответственности: содержание, трактовки, оценка / Д.М. Азми // Законодательство и экономика. 2011. № 7. С. 34 - 44.

147. Бараненков, В.В. Гражданско-правовая личность органов государственной власти (к вопросу о юридических лицах публичного права) / В.В. Бараненков // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 6. С. 3-6.

148. Баринова, Е.А. Вещные права в системе субъективных гражданских прав. Актуальные проблемы гражданского права: Сборник статей Вып. 6. / Е.А. Баринова / под ред. О.Ю. Шиловцова. М., Статут, 2003. С. 149-167.

149. Бердашкевич, А.П., Елкибаева, З.И. О правовом статусе аппаратов региональных органов государственной и муниципальной власти /

А.П. Бердашкевич, З.И. Елкибаева // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 8. С. 12-14.

150. Блинков, Е.В., Сурков, А.Н. Государство как субсидиарный ответчик / Е.В. Блинков, А.Н. Сурков // Гражданское право. 2012. № 4. С. 7-9.

151. Богданов, В.П., Богданова, И.С.. Возмещение вреда, причиненного незаконными действиями правоохранительных органов и суда: некоторые вопросы теории и практики / В.П. Богданов, И.С. Богданова // Адвокат. 2013. № 1. С. 24-36.

152. Болдырев, В.А. Органы власти как участники гражданского оборота и выразители интересов публичных образований / В.А. Болдырев // Право и экономика. 2011. № 6. С. 33 – 37.

153. Болдырев, В.А. Модели материально-технического обеспечения органов публичной власти / В.А. Болдырев // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 6. С. 34-38.

154. Болдырев, В.А. О гражданской правосубъектности органов судебной власти / В.А. Болдырев // Российский судья. 2009. № 3. С. 23-25.

155. Болдырев, В.А. Являются ли имущественные права учреждений и унитарных предприятий вещными? / В.А. Болдырев // Российский юридический журнал. 2011. № 6. С. 134-140.

156. Болдырев, В.А. Согласие собственников имущества на совершение юридически значимых действий учреждениями и унитарными предприятиями / В.А. Болдырев // Право и экономика. 2012. № 12. С. 20-28.

157. Болдырев, В.А. Наложение взыскания на имущество учреждения / В.А. Болдырев // Исполнительное право. 2011. № 3. С. 2-6.

158. Болдырев, В.А. Имущественная ответственность учреждений / В.А. Болдырев // Право и экономика. 2011. № 8. С. 11-19.

159. Бычков, А.И. К вопросу о правовом статусе банка России / А.И. Бычков // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 8. С. 33-37.

160. Винницкий, А.В. О судьбе госкорпораций и других публичных юридических лиц в контексте совершенствования гражданского законодательства / А.В. Винницкий // Право и политика. 2011. № 3. С. 367 - 374.

161. Габов, А.В., Оболонкова, Е.В., Глазкова, М.Е. Вопросы ответственности государства по обязательствам учрежденных им юридических лиц в российском законодательстве и практике Европейского суда / А.В. Габов, Е.В. Оболонкова, М.Е. Глазкова // Гражданское право и современность: сборник статей, посвященный памяти М.И. Брагинского // Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. М., Статут, 2013. С. 234-261.

162. Гаврилов, Е. Органы публичной власти в гражданском праве / Е. Гаврилов // ЭЖ-Юрист. 2012. № 24. С. 2.

163. Головизин, А. Некоторые вопросы участия в гражданском обороте органов государственной власти (органов местного самоуправления) / А. Головизин // Хозяйство и право. 1999. № 6. С. 59-66.

164. Голубцов, В.Г. Государство как частноправовой субъект: правовая природа и особенности / В.Г. Голубцов // Журнал российского права. 2010. № 10. С. 61 – 77.

165. Гришаев, С.П. Государство как участник гражданских правоотношений / С.П. Гришаев // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

166. Жилейкин, В.А. Гражданско-правовая ответственность Российской Федерации за вред, причиненный гражданам в результате совершения террористических актов / В.А. Жилейкин // Юрист. 2008. № 1 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

167. Кабанова, И.Е. Гражданско-правовая ответственность органов власти и их должностных лиц за ущерб, причиненный правомерными действиями / И.Е. Кабанова // Юрист. 2013. № 12. С. 14-17.

168. Кириллова, М.Я. Развитие института права оперативного управления / М.Я. Кириллова // XXVI съезд КПСС и проблемы советского гражданского права: межвуз. сб. науч. трудов, Свердловск, 1982. С. 112.

169. Кирилловых, А.А. Частно-правовые начала органов публично-правовых образований / А.А. Кирилловых // Бюллетень нотариальной практики. 2007. № 2. С. 41-43.

170. Клейн, Н.И., Чубаров, В.В. Правоспособность Центрального банка Российской Федерации / Н.И. Клейн, В.В. Чубаров // Право и экономика. – 2000. – № 1 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

171. Крылова, Е.Б. Природа гражданской правосубъектности публично-правовых образований / Е.Б. Крылова // Юридический мир. 2010. № 4. С. 54-58.

172. Крылова, Е.Б. Органы публично-правовых образований: проблемы юридической персонификации в гражданских правоотношениях / Е.Б. Крылова // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 5. С. 8-12.

173. Кузьменков, Е.С. Участие публично-правовых образований в гражданских правоотношениях / Е.С. Кузьменков // Актуальные проблемы гражданского права: материалы I Межвузовской научно-практической конференции, 03 марта, 2011. М., Изд-во Степаненко, 2011. С. 146-151.

174. Кутафин, О.Е. Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования как субъекты гражданского права / О.Е. Кутафин // Журнал российского права. 2007. № 1 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

175. Лаутс, Е.Б. Юридическое лицо публичного права и публично-правовая компания / Е.Б. Лаутс // Банковское право. 2011. № 6. С. 53-61.

176. Лауэ, К. Немецкое законодательство о юридических лицах публичного права в области надзора за финансовым рынком / К. Лауэ // Законодательство и экономика. 2011. № 6. С. 41-48.

177. Лафитский, В.И. К вопросу о юридических лицах публичного права / В.И. Лафитский // Журнал российского права. 2011. № 5. С. 81-90.

178. Лозовская, С.О. Право оперативного управления учреждений / С.О. Лозовская // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. № 6. С. 20-29.

179. Майоров, Р.Н. Право оперативного управления учреждений: отдельные аспекты эволюции в Гражданском кодексе Российской Федерации / Р.Н. Майоров // Гражданское право. 2011. № 4. С. 31-32.

180. Маковский, А.Л. Гражданская ответственность государства за акты власти: Гражданский кодекс России. Проблемы. Теория. Практика. / отв. ред. А.Л. Маковский. М., Изд-во Международ. центр финансово-эконом. развития, 1998. С. 67-112.

181. Мозолин, В.П., Лафитский, В.И. О статусе Российской академии наук, Банка России и других юридических лиц в связи с проектом новой редакции Гражданского кодекса РФ / В.П. Мозолин, В.И. Лафитский // Законодательство и экономика. 2011. № 1. С. 5-10.

182. Моисеева, Е.В. К вопросу о правосубъектности публично-правовых образований в гражданском праве России / Е.В. Моисеева // Юрист. 2006. № 9. // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

183. Молдованов, М.М. О правовом положении федеральных казенных, бюджетных и автономных учреждений / М.М. Молдованов // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 1. С. 51-54.

184. Михайленко, О.В. Публичные юридические лица в частном праве и частные юридические лица в публичном праве / О.В. Михайленко // Журнал российского права. 2011. № 3. С. 109 - 117.

185. Михеева, Л.Ю. Ответственность за причинение вреда актами власти и компенсация за нарушение права на судопроизводство в разумный срок: соотношение конструкций / Л.Ю. Михеева / Основные проблемы частного права: сборник статей к юбилею доктора юридических наук, профессора Александра Львовича Маковского. М., Статут, 2010. С. 151-170.

186. Оболонкова, Е.В. Вопросы реквизиции в гражданском законодательстве России / Е.В. Оболонкова // Журнал российского права. 2014. № 3. С. 17-26.

187. Ольховская, Н.П. К вопросу о правовом положении федеральных государственных учреждений / Н.П. Ольховская // Военно-юридический журнал. 2013. № 5. С. 15-22.

188. Павлодский, Е.А. Центральный банк: особенности правового статуса / Е.А. Павлодский // Право и экономика. 2001. № 6 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

189. Пастушенко, Е.Н. Юридическая доктрина публичности статуса Центрального банка Российской Федерации / Е.Н. Пастушенко // Российская юридическая доктрина в XXI веке: проблемы и пути их решения: Научно-практическая конференция (3 – 4 октября 2001 г.) / под ред. А.И. Демидова. Саратов, 2001. – С. 172.

190. Петросян, Э.С. Место центрального банка в системе юридических лиц / Э.С. Петросян // Право и экономика. 2008. № 2. // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

191. Полотовская, Е.Ю. Имущество государственных (муниципальных) учреждений: право оперативного управления или право собственности? / Е.Ю. Полотовская // Административное и муниципальное право. 2011. № 5. С. 9 – 11.

192. Полотовская, Е.Ю. Ответственность государственных (муниципальных) учреждений по обязательствам / Е.Ю. Полотовская // Муниципальная служба: правовые вопросы. № 3. 2013. С. 14-16.

193. Рассказов, О.Л. Юридическое лицо публичного права в общем учении о юридических лицах в дореволюционной России / О.Л. Рассказов // Юридический мир. 2008. № 10 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

194. Рахмилович, В.А. Гражданско-правовое положение Банка России как юридического лица / В.А. Рахмилович // Право и экономика. 2001. № 6 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

195. Рыбалов, А.О. Еще раз об ответственности государства и его органов. Комментарий к Определению Конституционного Суда РФ / А.О. Рыбалов // Закон. 2013. № 12. С. 106 - 109.

196. Серова, О.А. Типы управления юридическим лицом: к постановке вопроса / О.А. Серова // Юрист. 2006. № 2. С. 22-23

197. Слыщенко, В.А. Участие государства в отношениях, регулируемых гражданским правом: к вопросу о правовом положении государственных органов / В.А. Слыщенко // Вестник гражданского права. 2010. № 6. С. 58-91.

198. Суханов, Е.А. О юридических лицах публичного права / Е.А. Суханов // Вестник гражданского права. 2011. № 2. С. 4-24.

199. Суханов, Е.А. Участие государства в гражданско-правовых отношениях / Е.А. Суханов // «Пути к новому праву»: Материалы международной конференции в Санкт – Петербурге и Бремене. // под общей ред. М. Богуславского и Р. Книппера. Берлин. М., БЕК, 1998. С. 197-199.

200. Суханов, Е.А. Перспективы корпоративного законодательства и другие проблемы отечественного права / Е.А. Суханов // Закон. 2006. № 9. С. 4-5.

201. Усков, О.Ю. Самостоятельная правосубъектность государственных органов и ответственность государства по обязательствам из договора / О.Ю. Усков // Хозяйство и право. 2003. № 9. С. 105-112.

202. Усков, О.Ю. Юридические лица публичного права: понятие и виды / О.Ю. Усков // Журнал российского права. 2010. № 6. С. 101 - 111.

203. Шевченко, Г.Н. Обязанность публично-правовых образований по возмещению вреда / Г.Н. Шевченко // Современное право. 2013. № 10. С. 62-65.

204. Шилохвост, О.Ю. К вопросу о фактическом ограничении свободы завещания / О.Ю. Шилохвост // Гражданское право и современность: сборник статей, посвященный памяти М.И. Брагинского / С.С. Алексеев, Ф.О. Богатырев и др.; под ред. В.Н. Литовкина, К.Б. Ярошенко; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. М., Статут, 2013. С. 300-312.

205. Щепачев, В.А. Органы местного самоуправления как юридические лица / В.А. Щепачев // Право и политика. 2010. № 1. С. 20-25.

206. Ястребов, О.А. Опорные (узловые) категории построения теоретической конструкции юридического лица публичного права / О.А. Ястребов // Юрист. 2010. № 4. С. 60-64.

Диссертации и авторефераты

207. Болдырев, В.А. Гражданско-правовая конструкция юридического лица не собственника: дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.03 / Болдырев Владимир Анатольевич. Екатеринбург, 2013. – 455 с.

208. Болдырев, В.А. Гражданско-правовая конструкция юридического лица не собственника: автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.03 / Болдырев Владимир Анатольевич. Екатеринбург, 2013. – 42 с.

209. Боярова, О.Ю. Муниципальное образование: особенности правосубъектности в гражданских правоотношениях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Боярова Ольга Юрьевна. Саратов, 2002. – 23 с.

210. Гинц, Е.М. Возмещение вреда, причиненного правомерными действиями государственных органов: дис ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Гинц Евгения Михайловна. Москва, 2014. – 153 с.

211. Кирилова, Н.А. Гражданско-правовая ответственность государства: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Кирилова Надежда Андреевна. Москва, 2003. – 203 с.

212. Клещев, С.Е. Гражданская правосубъектность бюджетных учреждений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Клещев Сергей Евгеньевич. Курск, 2012. – 24 с.

213. Крылова, Е.Б. Гражданская правосубъектность публично-правовых образований: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Крылова Елена Борисовна. Москва, 2011. – 236 с.

214. Куликова, А.А. Казенное предприятие как правовая форма реализации государственной и муниципальной собственности в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Куликова Анна Анатольевна. Ростов-на-Дону, 2014. – 186 с.

215. Кун, А.П. Возмещение вреда, причиненного гражданину актами власти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Кун Александр Павлович. Ленинград, 1984. – 18 с.

216. Матвеев, В.Ю. Гражданско-правовой статус учреждений по законодательству РФ на современном этапе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Матвеев Виталий Юрьевич. Москва, 2013. – 27 с.

217. Рудакова, В.Д. Гражданско-правовой статус публичных юридических лиц: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Рудаков Виктория Дмитриевна. Москва, 2014. – 289 с.

218. Цветков, С.Б. Гражданско-правовая ответственность за вред, причиненный государственными органами местного самоуправления, а также их должностными лицами: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Цветков Сергей Борисович. Москва, 1998. – 203 с.

219. Ястребов, О.А. Юридическое лицо публичного права: сравнительно-правовое исследование: дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.14 / Ястребов Олег Александрович. Москва, 2010. – 451 с.

Электронные ресурсы

220. Кокошкин Ф.Ф. К вопросу о юридической природе государства и органов государственной власти / Ф.Ф, Кокошкин // URL: http://dugward.ru/library/kokoshkin/kokoshkin_k_voprosu_o_uridichesloy_prirode.html (дата обращения – 23.12.2013).

221. Ушаков, Д.Н. Толковый словарь / URL: <http://ushakovdictionary.ru/>.

222. *Anne Gazier*. Les personnes morales de droit public (les personnes publiques) // Fiche de niveau 2. Institutions administratives. 29 décembre 2007 г. // URL: [http://www.francejus.ru/upload/fiches_fr/Les%20personnes%20morales%20de%20droit%20public%20\(les%20personnes%20publiques\).pdf](http://www.francejus.ru/upload/fiches_fr/Les%20personnes%20morales%20de%20droit%20public%20(les%20personnes%20publiques).pdf) (дата обращения – 20.12.2013).

223. Гражданский кодекс Украины // URL: <http://www.nalogovij-kodeks.com.ua/kodeksy-na-russkom-yazyke/grazhdanskij-kodeks-ukrainy-na-russkom-yazyke/grazhdanskij-kodeks-stati-s-1-po-221> (дата обращения – 03.01.2014)

224. Официальный сайт Федеральной налоговой службы. Сведения о государственной регистрации юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, крестьянских (фермерских) хозяйств. URL: <http://egrul.nalog.ru/#>

225. Официальный сайт Челябинского областного суда / URL: <http://www.chel-oblsud.ru/index.php?html=officialstat&mid=229> (дата обращения – 15.01.2014).

226. Официальный сайт Московского областного суда / URL: http://www.mosoblsud.ru/p.php?CATEGORY=%D1%F3%E4%E5%E1%ED%E0%FF%20%EF%F0%E0%EA%F2%E8%EA%E0&CATEGORY_2=%D1%F3%E4

%E5%E1%ED%E0%FF%20%F1%F2%E0%F2%E8%F1%F2%E8%EA%E0

(дата обращения – 28.01.2014).