

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

АВТОРЕФЕРАТ

на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Саратов – 2016

Работа выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Южно-Уральский государственный университет» (национальный исследовательский университет).

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент
Демидова Галина Степановна

Официальные оппоненты: **Болдырев Владимир Анатольевич**
доктор юридических наук, доцент, подполковник
полиции в отставке

Бабаков Владимир Алексеевич
кандидат юридических наук, доцент, ФГБОУ ВО
«Саратовская государственная юридическая
академия», доцент кафедры гражданского и
международного частного права

Ведущая организация: **ФГБОУ ВПО «Пермский государственный
национальный исследовательский
университет»**

Защита диссертации состоится «24» июня 2016 г. в 13:00 часов на заседании диссертационного совета Д-212.239.03 при Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104, зал заседаний диссертационных советов.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия» (http://test.ssla.ru/diss_d.phtml).

Автореферат разослан «___» _____ 2016 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук



Колодуб Григорий Вячеславович

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

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 ГК РФ 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, осуществлявшиеся 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 начал в участии органов государственной власти и органов местного самоуправления в гражданских правоотношениях. Это подтверждает 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» – Екатеринбург, 2013), О.А. Ястребовой («Юридическое лицо публичного права: сравнительно-правовое исследование» – Москва, 2010), В.Ю. Матвеева («Гражданско-правовой статус учреждений по законодательству РФ на современном этапе» – Москва, 2013), Е.С. Клещева («Гражданская правосубъектность бюджетных учреждений» – Курск, 2012), А.А. Куликовой («Казенное предприятие как правовая форма реализации государственной и муниципальной собственности в Российской Федерации» – Ростов-на-Дону, 2014), А.П. Куна («Возмещение вреда, причиненного гражданину актами власти» – Ленинград, 1984). Н.А. Кириловой («Гражданско-правовая ответственность государства» – Москва, 2003), С.Б. Цветкова («Гражданско-правовая ответственность за вред, причиненный государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами» – Москва, 1998), В.Д. Рудаковой («Гражданско-правовой статус публичных юридических лиц» – Москва, 2014).

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 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. АнтимONOва, 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. Слыщенко, Е.А. Суханова, Ю.К. Толстого, О.Ю. Ускова, Д.Н. Ушакова, З.И. Цыбуленко, В.Е. Чиркина, О.Ю. Шиловост, Л.В. Щенниковой, В.А. Щепачева, В.С. Якушева, О.А. Ястребовой.

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 лицах, 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, регулируемыми 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 автономной модели материально-технического обеспечения их деятельности, и, соответственно, упразднить гражданско-правовой статус 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 (муниципию).

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.

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 семи международных, российских и региональных научно-практических конференциях, в подготовке и публикации тринадцати научных статей 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» (НИУ) 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.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность избранной темы, определяются объект и предмет диссертационного исследования, его цель и задачи, научная новизна, формулируются основные положения и выводы, выносимые на защиту, указываются теоретическая и методологическая основы исследования, способы апробации, практическая значимость и структура диссертации.

Первая глава «Теоретико-правовой анализ гражданской правосубъектности органов государственной власти и органов местного самоуправления» состоит из двух параграфов.

В первом параграфе «Гражданская правосубъектность органов государственной власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» последовательно доказывается, что органы публично-правовых образований являются самостоятельными участниками гражданского оборота, обладающими собственной гражданской правосубъектностью.

Проводится отличие гражданской праводееспособности публично-правовых образований от гражданской правосубъектности государственных (муниципальных) органов. В частности отмечается, что в отличие от публичных образований, которые самостоятельно могут изменить пределы своей гражданской правосубъектности посредством издания соответствующего нормативного акта, органы власти и управления не обладают такими возможностями, их гражданская правосубъектность может изменяться только по воле публично-правового образования, которое расширяет или сужает пределы компетенции отдельно взятого органа, что в свою очередь отражается и на его гражданской праводееспособности.

При этом гражданская правосубъектность для государственных (муниципальных) органов власти носит факультативный характер. Публичная праводееспособность возникает с момента создания самого органа, а гражданская – с момента наделения такого органа статусом юридического лица.

Несмотря на то, что гражданская правосубъектность для таких участников гражданских правоотношений носит факультативный характер, правовое регулирование данного вопроса должно находиться в сфере гражданского, а не административного и бюджетного законодательства.

Автором исследования обосновывается целевой характер гражданской правосубъектности органов государственной власти и органов местного самоуправления. Так, отмечается, что гражданская правосубъектность органов государственной власти и органов местного самоуправления необходима для материально-технического обеспечения своей деятельности и для реализации возложенных на них публично-правовых полномочий и функций.

Во втором параграфе «Исторический и сравнительно-правовой анализ конструкции юридического лица публичного права в зарубежных странах и Российской Федерации на примере органов публично-правовых образований» рассматривается правовая природа такой конструкции как «юридическое лицо публичного права», историческое развитие данной категории в России, проводится сравнительно-правовой анализ с зарубежными странами, где такая конструкция получила свое распространение и законодательное закрепление.

В ходе сравнительного анализа опыта применения категории «юридическое лицо публичного права» в зарубежных странах делается вывод об отсутствии как в романо-германских, так и англосаксонских странах единого понимания данного института, а также критериев по отнесению тех или иных субъектов права к юридическим лицам публичного права. При этом отмечается, что 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.

На основе анализа научных точек зрения отмечается, что наше законодательство никогда не знало юридических лиц публичного права.

Введение такой конструкции 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, что также подтверждается историческим опытом России.

Отмечается, что в настоящее время отсутствует единое понимание о том, считается ли юридическое лицо публичного права новой организационно-правовой формой юридического лица или же это еще одна разновидность классификации юридических лиц.

Опыт зарубежных стран показывает, что данная конструкция используется, 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.

На основе вышеизложенного сделан вывод о том, что введение такой категории в гражданское законодательство не решит проблем участия органов власти и управления в гражданских правоотношениях, а наоборот может вызвать терминологическую путаницу в гражданском обороте.

Во второй главе «Гражданско-правовая личность органов государственной власти и органов местного самоуправления», состоящей из двух параграфов, акцентируется внимание на организационно-правовой форме государственных и муниципальных органов власти как участников гражданских правоотношений, на особенностях порядка их создания, реорганизации и ликвидации как юридических лиц, а также рассматриваются особенности гражданско-правового статуса отдельных органов государственной власти, в том числе Банка России.

В первом параграфе «Общая характеристика гражданско-правовой личности органов государственной власти и органов местного самоуправления» автором диссертационного исследования обосновывается, что органы государственной власти и органы местного самоуправления не

являются квазигосударственными лицами, а выступают в гражданском обороте в форме казенных учреждений. Отсутствие статуса юридического лица у органа власти и управления по общему правилу должно влечь невозможность их участия в гражданских правоотношениях.

Обладание органами государственной и муниципальной власти статусом юридического лица решает такие вопросы, как участие в гражданских правоотношениях публично-правовых образований, материально-техническое обеспечение деятельности таких органов власти и управления, обладание процессуальной правосубъектностью, участие в процессуальных правоотношениях как от собственного имени, так и от имени Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований по гражданским, экономическим и административным делам.

В ходе анализа законодательства и научной литературы о гражданско-правовом статусе органов государственной власти и органов местного самоуправления установлено, что основным недостатком в указанном вопросе является то, что гражданско-правовое положение таких органов регулируется множеством разобщенных нормативных актов, начиная с ГК РФ и заканчивая муниципальными актами, что не соответствует Конституции Российской Федерации и п. 1 ст. 3 ГК РФ, т.к. вопросы гражданского законодательства находятся в ведении исключительно Российской Федерации.

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. При этом нормам публичного права отдается приоритет над нормами гражданского права в рамках участия государственных и муниципальных органов власти в гражданских правоотношениях. Это приводит к тому, что данные участники оборота всегда находятся в более выгодном положении и являются более сильной стороной как по отношению к гражданам, так и по отношению к иным юридическим лицам.

Рассматривая вопрос о государственной регистрации органов государственной власти в качестве юридических лиц, отмечается, что такая процедура имеет ряд особенностей.

Во-первых, подготовительная стадия по созданию юридического лица, заключающаяся в издании Правительством РФ распоряжения о создании федерального государственного казенного учреждения, которое по аналогии с иными юридическими лицами является решением о создании юридического лица. К проекту распоряжения готовится пояснительная записка.

Во-вторых, в отличие от других юридических лиц, где основным способом их создания является явочно-нормативный порядок, органы государственной власти и органы местного самоуправления создаются на основании распорядительно-регистрационного порядка, что выражается как раз в издании Правительством РФ распоряжения о создании федерального казенного учреждения и закреплении статуса юридического в положении о соответствующем органе, которое имеет силу подзаконного акта.

В-третьих, в отличие от других юридических лиц, учредительным документом таких органов выступает не устав, а положение, регулирующие статус органа власти, которое является подзаконным актом и содержит в себе правила как публично-правового, так и частно-правового характера.

По общему правилу основанием для государственной регистрации органов местного самоуправления является устав муниципального образования и решение о создании соответствующего органа местного самоуправления как юридического лица.

В ходе рассмотрения вопроса о гражданско-правовой личности органов государственной власти и органов местного самоуправления обосновывается также отсутствие необходимости в наделении статусом юридического лица отдельных структурных подразделений исполнительно-распорядительного органа муниципального образования, т.к. они не являются самостоятельными

органами местного самоуправления, а являются неотъемлемой частью местной администрации.

В процессе исследования моделей материально-технического обеспечения деятельности органов публично-правовых образований в гражданских правоотношениях установлено, что наиболее распространенной является автономная модель, а также в некоторых случаях смешанная модель, при которой вопросами материально-технического снабжения своей деятельности занимается как сам орган, так и иные органы, созданные для решения таких вопросов.

Относительно вопроса о реорганизации и ликвидации органов публично-правовых образований отмечено, что он получил детальное законодательное урегулирование для федеральных казенных учреждений, в организационно-правовой форме которых действуют органы государственной власти РФ. Однако для органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, выступающих в гражданском обороте в форме муниципальных и региональных казенных учреждений, такое правовое регулирование отсутствует.

Особенностью процедуры реорганизации органов государственной власти РФ является то, что она осуществляется на основании решения уполномоченного органа власти, действующего от имени публично-правового образования. Реорганизация в форме преобразования не допускается.

Процедура ликвидации государственных органов власти РФ также имеет существенные особенности. В частности, она осуществляется на основании решения и пояснительной записки соответствующего государственного органа или органа местного самоуправления, действующего от имени публично-правового образования. По завершению процедуры ликвидации установлен особый порядок распределения движимого и недвижимого имущества такого юридического лица.

При ликвидации органа государственной власти РФ предложено различать правопреемство в публично-правовом значении, когда государственные полномочия и функции ликвидированного государственного органа власти РФ передаются вновь созданному органу власти РФ, и правопреемство частноправового характера, которое недопустимо при ликвидации, в чем и состоит основное отличие от реорганизации.

Во втором параграфе «Особенности гражданско-правового статуса отдельных органов публично-правовых образований как юридических лиц» раскрывается гражданско-правовой статус отдельных органов государственной власти, в отношении которых возникает наибольшее количество вопросов о необходимости придания им статуса юридического лица и участия в гражданских правоотношениях. К таким органам относятся Банк России, судебные органы, правоохранительные органы.

При анализе правового положения судов в Российской Федерации отмечается, что большинство из них являются юридическими лицами. Исключение составляют районные суды в системе судом общей юрисдикции, их полное материально-техническое обеспечение осуществляется за счет специально созданных сателлитов – Управлений Судебного Департамента РФ.

Для судов не свойственно гражданско-правовое представительство, т.к., вынося судебный акт от имени Российской Федерации, они реализуют публично-правовую волю государства, а не частно-правовую волю суда или публично-правового образования.

Исходя из целей и задач, поставленных перед судебной системой, сделан вывод, что такие органы власти не могут обладать статусом юридического лица и быть участниками гражданских правоотношений, т.к. с точки зрения административного права, такие органы в материально-техническом смысле становятся напрямую зависимы от органов

исполнительной власти, соответственно, нарушается принцип независимости судебной власти от иных ветвей власти.

При этом отсутствует какое-либо обоснование наличия статуса юридического лица у арбитражных судов и судов субъектов РФ в системе судов общей юрисдикции, т.к. в настоящее время вопросы их материально-технического обеспечения относятся также к компетенции Судебного Департамента РФ и его управлений.

Предлагается на примере судебных, а также правоохранительных органах власти реализовать сателлитную модель их материально-правового обеспечения деятельности и лишить их статуса юридического лица.

Такое новшество 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 РФ 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 силу их особого правового статуса и особых полномочий и функций в сфере государственного регулирования.

В отношении мировых судей и уставных (конституционных) судов субъектов Российской Федерации можно реализовать соответствующую модель на уровне субъекта Российской Федерации.

Относительно правового статуса Центрального Банка РФ отмечается, что его гражданско-правовое положение, несмотря на реформу гражданского законодательства, остается неясным. Положения п. 5 ст. 48 ГК РФ не определяют организационно-правовой формы Банка России, а отсылают в данном вопросе к Конституции РФ и Федеральному закону от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России)».

Проанализировав различные точки зрения по данному вопросу, а также исходя из положений ГК РФ и специального законодательства, диссертант

сделал вывод, что Банк России является непоименованной гражданским законодательством организационно-правовой формой юридического лица, несмотря на закрытый перечень форм юридических лиц, установленный п. 3 ст. 50 ГК РФ.

Третья глава «Имущественное положение органов публично-правовых образований в гражданских правоотношениях» состоит из двух параграфов. В ней рассматривается вопрос о вещном праве, на основе которого действуют органы публично-правовых образований, исследуются способы приобретения и прекращения соответствующего вещного права, а также проблемы имущественной ответственности таких участников гражданского оборота.

В первом параграфе «Правовой режим приобретения и прекращения права оперативного управления государственными органами и органами местного самоуправления» установлено, что органы государственной власти и органы местного самоуправления, обладающие статусом юридического лица, действуют в гражданском обороте на праве оперативного управления.

Владение и пользование органами публично-правовых образований имуществом, предоставленным на указанном вещном праве, поставлено в прямую зависимость от их компетенции.

У государственных и муниципальных органов власти следует выделить две группы имущества.

Первая группа – это имущество, закрепленное за ними непосредственно самим собственником при создании такого юридического лица.

Вторая группа – это имущество, которое казённое учреждение – орган власти и управления приобрело в рамках утвержденной собственником такого учреждения сметы.

Право оперативного управления государственных и муниципальных органов власти 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.

Также автором обосновывается вывод о том, что 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. В данных правоотношениях органы 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, хотя в завещании в качестве наследника указывается соответствующий орган.

Во втором параграфе «Имущественная ответственность органов государственной власти и органов местного самоуправления» рассматриваются вопросы привлечения к имущественной ответственности органов публично-правовых образований (и договорной, и деликтной ответственности) как самостоятельных участников гражданского оборота, так и вопросы привлечения к ответственности публично-правовых образований за действия (бездействия) органов государственной власти и органов местного самоуправления. Отдельно дается правовая характеристика компенсации ущерба, причиненного правомерными действиями государственных органов и органов местного самоуправления.

Исходя из того, что государственные и муниципальные органы участвуют в гражданских правоотношениях как от своего имени в целях материально-технического обеспечения деятельности, так и от имени публично-правовых образований в качестве выразителей их воли, вопрос об ответственности должен решаться в зависимости от цели такого участия в отношениях, регулируемых гражданским законодательством.

Так, обосновывается, что, 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 (муниципию).

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.

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 государственный (муниципальный) орган является причинителем вреда, но отвечает за него публично-правовое образование. В такой ситуации органы публично-правовых образований не являются субъектами гражданских правоотношений

На основе анализа судебной практики также отмечается, что основанием для привлечения к гражданско-правовой ответственности органов государственной власти и органов местного самоуправления является судебный акт. 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.

Исходя из анализа судебной практики, а также научной доктрины компенсация ущерба, предусмотренная ст. 16.1 ГК РФ, признается 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. Компенсация ущерба, предусмотренная ст. 16.1 ГК РФ, фактически выступает формой «безвиновной ответственности», где обязанным лицом выступает государственный орган или орган местного самоуправления.

В **Заключении** подводятся итоги проведенного исследования и формулируются основные выводы.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

Статьи в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации для опубликования результатов диссертационных исследований:

1. *Осипов, А.А.* О развитии гражданско-правового статуса органов государственной власти и органов местного самоуправления [Текст] / А.А. Осипов // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. – 2012. – № 43 (302). – С. 105-106 (0,15 п.л.). ISSN 1991-9778;
2. *Осипов, А.А.* О признании государственных и муниципальных органов власти юридическими лицами публичного права в гражданских правоотношениях» [Текст] / А.А. Осипов // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. – 2013. – Т.13, № 3. – С. 45-48 (0,2 п.л.). ISSN 1991-9778;
3. *Осипов, А.А.* О некоторых проблемах персонификации органов государственной власти в гражданских правоотношениях на примере Банка России [Текст] / А.А. Осипов // Российский юридический журнал. – 2013. – № 5 (92). – С. 149-155 (0,45 п.л.). ISSN 2071-3797;
4. *Демидова, Г.С., Осипов, А.А.* Гражданско-правовой статус судов в Российской Федерации [Текст] / Г.С. Демидова, А.А. Осипов // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2014. – № 11. – С. 54-57 (авт. вклад – 0,2 п.л.). ISSN 1992-8041;
5. *Осипов, А.А.* Особенности процедуры реорганизации органов публично-правовых образований как юридических лиц [Текст] / А.А. Осипов // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. – 2014. – Т. 14, № 2. – С. 75-78 (0,2 п.л.). ISSN 1991-9778;
6. *Осипов, А.А.* О правовой природе компенсации ущерба, причиненного правомерными действиями государственных органов и органов местного самоуправления [Текст] / А.А. Осипов // Экономическое

правосудие в Уральском округе. – 2015. – № 1. – С. 103-107 (0,35 п.л.). ISSN 1997-4817.

Статьи, опубликованные в иных научных журналах и изданиях:

1. *Осипов, А.А.* О возможности участия органов государственной власти и органов местного самоуправления в гражданских правоотношениях [Текст] / А.А. Осипов // Социально-гуманитарные и юридические науки: современные тренды в изменяющемся мире: сборник материалов IV Международной заочной научно-практической конференции. – Краснодар, 2011. – С. 251-254 (0,15 п.л.);

2. *Осипов, А.А.* О некоторых проблемах гражданско-правового статуса органов местного самоуправления в Российской Федерации [Текст] / А.А. Осипов // Сборник трудов IX НПК «Социально-экономические, институционально-правовые и культурно-исторические компоненты развития муниципальных образований». – Миасс: Геотур, 2012. – С. 142-145 (0,3 п.л.);

3. *Осипов, А.А.* О признании органов государственной власти и органов местного самоуправления юридическими лицами в гражданских правоотношениях [Текст] / А.А. Осипов // «Юридические, экономические и социально-гуманитарные науки: история, современность и перспективы»: материалы международной научно-практической конференции. – Караганда: изд-во «Кент» LTDTОО типография «Досжан», 2012. – С. 186-189 (0,2 п.л.);

4. *Осипов, А.А.* О некоторых подходах в определении гражданско-правового статуса государственных и муниципальных органов власти [Текст] / А.А. Осипов // НПК Актуальные проблемы права и стран СНГ – 2013: материалы XV международной научно-практической конференции. – Челябинск: Цицеро, 2013. – С. 352-356 (0,2 п.л.);

5. *Осипов, А.А.* Особенности права оперативного управления органов государственной власти и органов местного самоуправления [Текст] / А.А. Осипов // НПК Актуальные проблемы права и стран СНГ – 2014: материалы XVI международной научно-практической конференции,

посвященное 85-летию со дня рождения профессора, доктора юридических наук, Заслуженного деятеля Высшей школы Юрия Даниловича Лившица (Челябинск, 04.04.2014). – Челябинск: Цицеро, 2014. – С. 237-240 (0,2 п.л.);

6. *Осипов, А.А.* Взыскание убытков и компенсация ущерба, причиненных правомерными и неправомерными действиями органов публично-правовых образований [Текст] / А.А. Осипов // Современные проблемы приобретения и защиты прав участников гражданских отношений: монография / под ред. Г.С. Демидовой, Т.П. Подшивалова. – М.: Юрлитинформ, 2015. – С. 141-157 (0,7 п.л.);

7. *Осипов, А.А.* Реализация принципа добросовестности в гражданских правоотношениях с участием публично-правовых образований и их органов [Текст] / А.А. Осипов // Принцип добросовестности в гражданском праве: проблемы реализации: материалы международной научно-практической конференции, приуроченной к 20-летию кафедры «Гражданского право и процесс». – Челябинск: Полиграф-Мастер, 2015. – С. 46-49 (0,2 п.л.).