

**В.Г. Голубцов**

---

# **Гражданско- правовой статус государства и муниципальных образований в Российской Федерации**

Монография



**ПАЛЕОТИП**

Москва  
2006

**УДК 34**  
**ББК 67.404**  
**Г62**

*Рекомендовано к изданию решением Ученого совета  
Западно-Уральского института экономики и права*

**Рецензенты:**

- ГОУ ВПО Уральская академия государственной службы;  
*Л.О. Красавчикова*, доктор юридических наук, профессор, судья Конституционного Суда Российской Федерации;  
*Э.Г. Плиев*, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой гражданского права Североосетинского государственного университета им. К. Хетагурова, заслуженный юрист Российской Федерации;  
*С.Г. Михайлов*, кандидат юридических наук, профессор, заведующий кафедрой гражданского права и процесса Пермского государственного университета, заслуженный юрист Российской Федерации

**Г62**      **Голубцов, В.Г.**  
Гражданско-правовой статус государства и муниципальных образований в Российской Федерации : монография / В.Г. Голубцов. — М.: Издательство «Палеотип», 2006. — 272 с.

**ISBN 5-94727-158-3**

В книге анализируются особенности гражданско-правового статуса государства и муниципальных образований, исследуются особенности гражданской правосубъектности государственных и муниципальных органов при их выступлении в гражданском обороте от имени публично-правовых образований, рассматриваются особенности ответственности публичных субъектов.

*Для научных работников, преподавателей, аспирантов, студентов, практикующих юристов и всех читателей, интересующихся проблемами гражданского права.*

**УДК 34**  
**ББК 67.404**

**ISBN 5-94727-158-3**

© Голубцов В.Г., 2006  
© Издательство «Палеотип», 2006

# Оглавление

|   |            |
|---|------------|
| <b>Введение.....</b>  | <b>5</b>   |
| <b>Глава 1. Публично-правовые образования<br/>как субъекты гражданских правоотношений .....</b>   | <b>7</b>   |
| 1.1. Гражданско-правовой статус публичных субъектов:<br>сочетание публичных и частных начал.....  | 7          |
| 1.2. Эволюция законодательства об участии<br>публично-правовых образований в отношениях,<br>регулируемых гражданским законодательством.....                               | 14         |
| 1.3. Особенности гражданской правосубъектности<br>публичных образований .....   | 36         |
| 1.4. Виды публичных субъектов гражданских правоотношений.....   | 55         |
| <b>Глава 2. Порядок участия публично-правовых образований<br/>в отношениях, регулируемых гражданским<br/>и иным законодательством: зарубежный и российский опыт .....</b> | <b>75</b>  |
| 2.1. Система органов, выступающих от имени государства<br>в частноправовых отношениях,<br>в законодательстве стран Европы, Америки и Англии.....                          | 75         |
| 2.2. Правовая природа государственного органа<br>при его выступлении в гражданском обороте<br>от имени государства .....  | 95         |
| 2.3. Концепция законодательного регулирования порядка участия<br>публично-правовых образований в частноправовых отношениях<br>в России с учетом зарубежного опыта .....   | 115        |
| <b>Глава 3. Особенности реализации публично-правовыми<br/>субъектами прав и обязанностей, вытекающих<br/>из гражданских правоотношений .....</b>                          | <b>136</b> |
| 3.1. Формы реализации государством полномочий<br>по управлению имуществом.....  | 136        |
| 3.2. Особенности реализации норм об ответственности<br>публично-правовых образований<br>в гражданских правоотношениях.....  | 157        |
| <b>Приложения .....</b>   | <b>180</b> |
| Конституция Российской Федерации .....  | 180        |

|   |            |
|---|------------|
| Гражданский кодекс Российской Федерации .....           | 184        |
| Постановление Конституционного Суда РФ                  |            |
| от 14 июля 2005 г. № 8-п.....                           | 190        |
| Определение Конституционного Суда Российской Федерации  |            |
| от 5 июля 2005 г. № 297-О .....                         | 199        |
| Определение Верховного Суда Российской Федерации        |            |
| от 29 июня 2005 г. № 46-Г05-4 .....                     | 202        |
| Определение Верховного Суда Российской Федерации        |            |
| от 15 декабря 2004 г. № 79-Г04-22 .....                 | 204        |
| Постановление Президиума ВАС РФ                         |            |
| от 5 ноября 2002 г. № 5960/02 .....                     | 207        |
| Постановление ФАС Уральского округа                     |            |
| от 20 апреля 2006 г. № Ф09-2200/06-С4                   |            |
| по Делу № А50-786/05.....                               | 210        |
| Постановление ФАС Уральского округа                     |            |
| от 5 июля 2005 г. № Ф09-1979/05-С3 .....                | 214        |
| Постановление апелляционной инстанции                   |            |
| арбитражного суда Пермской области                      |            |
| от 20 января 2006 г. по Делу № А50-30745/2005-Г-1 ..... | 217        |
| <b>Список использованных нормативных актов.....</b>     | <b>221</b> |
| <b>Список практики .....</b>                            | <b>230</b> |
| <b>Список статей .....</b>                              | <b>247</b> |

# Введение

Несмотря на то, что в силу прямого указания законодателя публичные субъекты выступают в гражданских правоотношениях на равных началах с другими участниками, гражданско-правовой статус государства (Российской Федерации и субъектов Российской Федерации) и муниципальных образований обладает целым рядом особенностей.

Государство и муниципальные образования публичны по своей природе и уже сами по себе суть олицетворение публичной власти в обществе. Таким образом, их властная (публично-правовая) сущность не может не проявляться в гражданском праве. В то же время понятно, что публично-правовая природа этих субъектов состоит в особенностях их образования и существования и не должна влиять на частноправовую природу отношений, складывающихся между государством и муниципалитетами, с одной стороны, и иными субъектами гражданских правоотношений (гражданами и юридическими лицами) – с другой.

На современном этапе основная задача законодателя в указанной сфере – определить оптимальное соотношение публичного и частноправового регулирования возникающих отношений. Исходя из этого исследование межотраслевых связей гражданского права, проявляющихся как внутри, так и вне его, представляется принципиально важным в ракурсе рассмотрения проблем, связанных с участием государства и муниципальных образований в гражданских правоотношениях. Очевидно, что здесь присутствует известная противоречивость законодательных установлений, содержащихся в нормах публичного и частного права, что требует особо пристального внимания представителей гражданско-правовой науки к данной проблематике.

Исследование вопросов, связанных с участием публично-правовых образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, имеет и высокую практическую значимость, поскольку проблемы взаимодействия гражданского права с публично-правовыми отраслями при регулировании правоотношений с участием государства стали предметом многих громких разбирательств, дошедших до высших судебных инстанций.

Государство как субъект гражданско-правовых отношений, безусловно, во многом отлично от других субъектов гражданского права, и при исследовании отношений с его участием в качестве частноправового субъекта необходимо исходить из признания сочетания публичных и

частных элементов в указанном регулировании. Таким образом, разработка концепции участия государства в гражданско-правовых отношениях является исключительно актуальной и злободневной. Настоящая монография как раз и представляет собой попытку комплексного анализа практических и теоретических вопросов, касающихся природы и особенностей правового статуса публично-правовых образований при их участии в отношениях, регулируемых гражданским законодательством.

В работе дана юридическая характеристика правового статуса государства как особого субъекта гражданского права Российской Федерации; сформулированы основные положения теории участия публично-правовых образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством; сформулированы тактические и стратегические цели, а также приоритеты развития правового регулирования отношений с участием государства и муниципалитетов как субъектов имущественных отношений; проанализировано правовое положение государственных и муниципальных органов при их участии от имени государства и муниципальных образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством; исследованы особенности отношений, возникающих в сфере управления публичным имуществом и принудительного исполнения решений по искам к публичным образованиям при привлечении их к гражданско-правовой ответственности.

Исследование основано на анализе российского и зарубежного законодательства, регулирующего вопросы участия публично-правовых образований в гражданском обороте, а также на многочисленных работах отечественных ученых.

Актуальность, злободневность и практическая значимость темы предполагают ее всестороннее теоретическое осмысление. Исходя из этого мы надеемся на внимание заинтересованных читателей и готовы учесть их предложения и замечания при продолжении работы в данном направлении.

# Глава 1. Публично-правовые образования как субъекты гражданских правоотношений

## 1.1. Гражданско-правовой статус публичных субъектов: сочетание публичных и частных начал

Отношения между государством и предпринимателем, возникающие при осуществлении последним предпринимательской деятельности, неоднозначны по правовой природе. Одни опосредуют властные полномочия, реализуемые органами государства в целях обеспечения на основе закона соответствующего регулирования (налогового, таможенного, валютного), носят субординационный характер и относятся к сфере публичного права; другие формируются в сфере гражданского оборота, построенного на началах равенства всех субъектов, в том числе государства.

Вопрос о государстве как олицетворении публично-правового интереса, о его участии в гражданско-правовых отношениях и, как следствие, о признании его субъектом гражданского права, а также об особенностях его гражданско-правового статуса постоянно возникает в связи с дискуссиями о публичном и частном праве. Очевидно, что публично-правовая сущность государства не может не оказывать влияния на частноправовые отношения, субъектом которых оно выступает.

Именно в государстве как частноправовом субъекте тесным образом переплетаются публичные и частные элементы. «... Все, представляющее государственное единство, существует бок о бок с частными, приватными элементами, непрерывно с ними соприкасается и, действуя на них, само, в свою очередь, испытывает на себе их действие»<sup>1</sup>. Этот факт в значительной степени осложняет возможность получить однозначный ответ на вопрос о том, является ли и, что еще важнее, должно ли являться государство «олицетворением публично-правового интереса», субъектом частного права.

Говоря о праве публичном и частном (гражданском) и выявляя принципиальное различие между ними, необходимо иметь в виду несколько принципиально важных соображений.

---

<sup>1</sup> *Кавелин, К.Д.* Что есть гражданское право и где его пределы // Полн. собр. соч. Т. 4. Этнография и правоведение / Прим. проф. Д.А. Корсакова. СПб., 1900. С. 775.

*Во-первых*, определение и разграничение публичного и частного права ни в коем случае не предполагает их противопоставления.

Отрицание публичного права в угоду праву частному с необходимостью влечет за собой отрицание частного, так как при этом отпадает охранительная функция государства, необходимая для возникновения и осуществления всякого права. Лишено смысла и отрицание частного права, так как доведение этой концепции до логического завершения влечет за собой абсолютный примат публично-правовых интересов, поскольку им не окажется никакого противовеса.

Наиболее конструктивной следует признать теорию, выдвинутую еще Г. Спенсером и развитую впоследствии Г.Ф. Шершеневичем, в соответствии с которой главенствующей в вопросе о существовании и развитии частного и публичного права является идея параллельного существования и развития государственного и индивидуального интереса, которая с юридической стороны находит выражение в разделении права на публичное и частное<sup>1</sup>.

«Личное начало» в обществе не противостоит общественным интересам. Частный интерес – как индивидуальный, так и коллективный – требует не только защиты со стороны государства, но и обеспечения его социальной направленности. «Раздвигаются» его границы до горизонтов публичности в регионе, стране, мире. Важнее теперь находить баланс интересов граждан, групп, слоев, меньшинства и большинства. В сфере правового регулирования решение этой задачи достигается путем параллельного развития, взаимодействия публичного и частного права<sup>2</sup>. На наш взгляд, можно полностью согласиться с этой точкой зрения. «Публичное и частное право стоят в отношениях взаимной зависимости и соподчинения, а не предшествования друг другу – даже в логическом смысле, – или поглощения одного другим»<sup>3</sup>. Процедура разграничения права имеет своей целью уяснение духа и определение места указанных образований в правовой системе. Как писал Ю.С. Гамбаров, «различие между тем и другим (публичным и частным правом. – В.Г.) не может быть иным как условным и делаемым исключительно в учебных и практических целях, рассчитанных на то, чтобы достигнуть возможной обозримости огромного материала, представляемого совокупностью права и подчиненного в своем целом единой закономерности»<sup>4</sup>. Дейст-

---

<sup>1</sup> Шершеневич Г.Ф. Курс гражданского права. Т. 1. Казань, 1911. С. 77.

<sup>2</sup> Тихомиров Ю.А. Публичное право: падения и взлеты // Государство и право. 1996. № 1. С. 3–4.

<sup>3</sup> Гамбаров Ю.С. Курс гражданского права. Т. 1. СПб., 1911. С. 81.

<sup>4</sup> Там же. С. 79.



вительно, как частное, так и публичное право являются составными частями правовой системы государства. Система права, согласно традиционному определению, представляет собой «его внутреннее строение, которое выражается в единстве и согласованности действующих в государстве правовых норм и вместе с тем в разделении права на относительно самостоятельные части»<sup>1</sup>. Исходя из того, что система как философское понятие – это некое целостное явление, состоящее из отдельных частей (элементов), взаимосвязанных и взаимодействующих между собой, система права представляет собой органически целое правовое явление. Следовательно, частное и публичное право, являясь частями единого целого – системы права, с необходимостью существуют и совершенствуются по законам развития системы в целом. «Было бы неправильно представлять современный процесс становления частного права как борьбу, конкуренцию с публичным правом»<sup>2</sup>.

Необходимо напомнить также, что на уровне норм, а не отношений проводить разграничение права на публичное и частное практически невозможно, так как основываться оно может только на формальных критериях, которые не имеют внутреннего единства и могут произвольно изменяться государством.

*Во-вторых*, граница между публичным и частным правом за всю историю их существования неоднократно менялась. На этот факт обращали внимание еще дореволюционные цивилисты, отмечая, что «существующее в современном юридическом порядке различие гражданского и публичного права... представляет лишь историческое явление...»<sup>3</sup>, и «граница на протяжении истории далеко не всегда проходила в одном месте»<sup>4</sup>. Так, в древние времена еще только зарождавшаяся и поэтому слабая государственная власть не вмешивалась в некоторые отношения (например, отношения, касающиеся мести), впоследствии ставшие предметом уголовного (публичного) права. Были в истории и примеры обратных процессов, когда отношения, регулируемые публичным правом, со временем переключивались в сферу частноправового регулирования.

*В-третьих*, – и этот вывод принципиально важен для настоящего исследования – помимо названной выше исторической изменчивости границы между частным и публичным правом необходимо иметь в ви-

---

<sup>1</sup> Хропанюк В.Н. Теория государства и права. М., 1995. С. 290.

<sup>2</sup> Лазарев В.В. Становление российского частного права: проблемы и перспективы // Правоведение. 1995. № 6. С. 114–115.

<sup>3</sup> Шершеневич Г.Ф. Указ соч. С. 70.

<sup>4</sup> Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. М., 1998. С. 40.

ду: «даже в каждый данный момент эти границы не представляют резкой демаркационной линии»<sup>1</sup>. Этот признак базируется, несомненно, на идее параллельного развития и существования частного и публичного права, о которой мы говорили выше. «Тесная связь в пределах каждого отдельного законодательства между публичным и частным правом, – писал Ю.С. Гамбаров, – связь, позволяющая видеть в том и в другом две стороны одного и того же отношения» (Аренс), опирается, с одной стороны, на общность предмета или материала гражданского или публичного права, с другой стороны – на взаимное отношение между индивидом и обществом. Над тем и другим возвышается право, «единое» в своем основании, охватывающее всю социальную жизнь и дающее содержание как публичному, так и частному праву»<sup>2</sup>.

Мысль о параллельном развитии частного и публичного права, признании их взаимного проникновения и влияния зазвучала и сегодня из уст юристов, занимающихся указанными проблемами. «По мере развития конкуренции, упрочения государства, – пишет В.В. Лазарев, – наблюдается «конвергенция» систем публичного и частного права»<sup>3</sup>.

Почему этот вопрос стал возникать именно сейчас?

Обсуждать проблемы, связанные с наличием публичных элементов в гражданском праве, в советское время не было надобности, а порой и возможности. Господствующие тогда взгляды отличались отрицанием частного в угоду общественному и признанием закона как меры политической. Это привело к постепенному исчезновению соответствующей проблематики из юридической литературы. В начале перестройки, когда возрождается идея частного права, наблюдается иная крайность: его защитники стали оценивать публичность в праве как проявление исключительно тоталитаристских тенденций, и демократизм правовой системы ассоциировался сугубо с частным правом<sup>4</sup>. В таких условиях, когда господствовали идеи «чистого» частного права, как называл их Ю.К. Толстой, не было места и для дискуссии о взаимовлиянии и взаимопроникновении публичного и частного права, задачи у цивилистов были иные: реанимировать саму идею частного права. Первая часть задачи, связанной с восстановлением дуалистической конструкции правовой системы, была выполнена: на историческую сцену

---

<sup>1</sup> Покровский И.А. Указ. соч. С. 41.

<sup>2</sup> Гамбаров Ю.С. Указ соч. С. 79.

<sup>3</sup> Лазарев В.В. Становление российского частного права: проблемы и перспективы // Правоведение. 1995. № 6. С. 115.

<sup>4</sup> Алексеев С.С. Теория права. М., 1994. С. 218; Тихомиров Ю.А. Публичное право: падения и взлеты // Государство и право. 1996. № 1. С. 3.

вновь вышли давно забытые идеи частного права, принимались соответствующие акты, складывалась практика.

Далее, в процессе практического применения и теоретического осмысления нового гражданского права стало ясно, что недостаточно разделить систему права на право частное и публичное, с целью их нормального функционирования необходимо создать условия для их совместного существования. Однако сделать это было нельзя без признания необходимости их взаимодействия. Очевидно, публичные элементы проникают в гражданское право, и наоборот. Периодически стали возникать практические ситуации, разрешение которых как раз и лежало в указанной плоскости, что вызвало определенный интерес к данной проблематике на страницах юридической печати. К ней обратились многие известные ученые и практики: Ю.К. Толстой<sup>1</sup>, В.Ф. Яковлев<sup>2</sup>, М.И. Брагинский, В.В. Витрянский<sup>3</sup>, Л.Г. Ефимова<sup>4</sup> и др. Проблема соотношения и «синхронизации» публичного и частного права стала звучать не только в практическом аспекте, но и при разрешении многих краеугольных теоретических вопросов: таких, например, как принципы гражданского права. В.Ф. Яковлев, говоря о принципах гражданского права, прямо упоминал о необходимости «разумного сочетания частных начал с публичными элементами»<sup>5</sup>, а О.Н. Садиков вообще предлагал выделить в качестве одного из принципов гражданского права «сочетание индивидуальных и общественных (читай частных и публичных. – В.Г.) интересов» еще в 1991 г.<sup>6</sup> Особое значение уяснение постулата о необходимости сочетания публичного и частно-правового регулирования приобретает в сфере экономики. «По природе права и в силу идеальных побуждений законодателя, если они реально отражают реальные потребности общества, взаимодействие уголовного и гражданского права позитивно влияет на состояние правовой системы и экономики, которую эта система регулирует» – данный тезис сложно оспаривать.

---

<sup>1</sup> Толстой Ю.К. Гражданское право и гражданское законодательство // Правоведение. 1998. № 2. С. 128–149.

<sup>2</sup> Яковлев В.Ф. Гражданский кодекс и государство // Вестник ВАС РФ. 1997. № 6.

<sup>3</sup> Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право: Общие положения. М., 1998. С. 662–672.

<sup>4</sup> Ефимова Л.Г. Соотношения частного и публичного права – правовая или политическая проблема // Юр. мир. 1999. № 4. С. 4–9.

<sup>5</sup> Яковлев В.Ф. О некоторых вопросах применения части 1 ГК РФ // Вестник ВАС. 1995. №5. С. 92–94.

<sup>6</sup> Садиков О.Н. Принципы нового гражданского законодательства СССР // Советское государство и право. 1991. № 10. С. 20–29.

Указанные посылки, а также несомненная теоретическая важность и возросшая практическая актуальность проблемы требуют изучения влияния публично-правовых элементов на гражданское право, на регулирование отношений, входящих в предмет гражданского права. Необходимо заметить, что выявление и систематизация указанных публично-правовых вкраплений в гражданское право представляет значительную трудность. Как метко подметил в свое время К.Д. Кавелин, «беспрерывное взаимодействие частных и публичных элементов, хотя оно редко выступает наружу и бросается в глаза, а обыкновенно совершается в тиши, незаметно для наблюдателя и обнаруживается только в своих действиях и результатах»<sup>1</sup>.

Здесь уместна оговорка о том, что в литературе одинаковым термином «отрасль права» обозначаются два близких, внешне сходных, но, тем не менее, разных явления. В одних случаях под отраслью понимается сфера правового регулирования – любая совокупность правовых норм, выделенная по предмету регулирования, в других – реальный, объективно существующий элемент целостной системы права как единого структурированного образования<sup>2</sup>. Изложение достаточно оживленной полемики, возникшей по данному вопросу в литературе, не входит в задачи настоящего исследования: она освещалась неоднократно<sup>3</sup>. Достаточно указать на точку зрения, которой придерживаемся мы. Согласно концепции С.С. Алексеева, – а она получила в последнее время достаточно широкое распространение, – система права включает в себя фундаментальные отрасли (к их числу относится и право гражданское), отличающиеся определенной юридической чистотой; а также некие вторичные образования в структуре права, или комплексные отрасли права, сочетающие в себе частные и публичные элементы; существование таких отраслей связывают обычно с тем, что эти общности правовых норм «реально объективировались в правовой системе», и с мероприятиями по кодификации. На практике комплексные отрасли зачастую путают с инкорпорированными актами, которые являются качественно иными образованиями, «конструируются путем внешней систематизации и существуют только в плоскости законодательной или научной систематики»<sup>4</sup>.

Когда говорят о публичных элементах в частном праве, то под этим нередко понимают не только наличие публичного элемента в ба-

---

<sup>1</sup> Кавелин К.Д. Указ. соч. С. 761.

<sup>2</sup> Алексеев С.С. Общая теория права. М., 1981. Т. 1. С. 251.

<sup>3</sup> Ровный В.В. Явление дуализма в праве и его сущность. Иркутск, 1999. С. 30–41; Алексеев С.С. Указ. соч. С. 247–261.

<sup>4</sup> Алексеев С.С. Указ. соч. С. 247–261.

зовой отрасли (понимание в узком смысле), но и наличие норм гражданского права в комплексных отраслях, в инкорпорированных образованиях, а то и параллельное регулирование какого-либо общественного отношения нормами нескольких отраслей наряду с частным (понимание в широком смысле).

При понимании в узком смысле под проявлением публичных элементов в частном праве подразумевается как присутствие в гражданском праве частноправовых норм, обусловленных опосредованным публичным интересом в регулировании конкретных частноправовых отношений, так и наличие в структуре частного права немногочисленных норм, где публичный интерес проявляется непосредственно. Все это дает основание утверждать, что в частном праве могут присутствовать и публичные нормы. К числу первых относятся, например, нормы о законных неустойках, из которых очевидно, что непосредственный интерес имеет частный характер – компенсацию получает частный субъект правоотношения, – но очевидно и то, что в установлении таких норм опосредованно имеется интерес публичный: защита слабой стороны в правоотношении. Ко вторым можно отнести нормы о государственной регистрации предпринимательства.

Наличие в гражданском праве публичных элементов не делает, на наш взгляд, эту базовую отрасль комплексной, как утверждают некоторые авторы, например В.Ф. Попондопуло<sup>1</sup>. Совершенно верно отмечает С.С. Алексеев, что указанные отрасли «первичны, содержат исходный юридический материал, который затем так или иначе используется при формировании других отраслей... концентрируют генеральные юридические режимы», а это по определению не позволяет им быть комплексными. Однако позволим себе не согласиться с мнением ряда названных ранее цивилистов, считавших необходимым включение принципа сочетания публичного и частного начала в гражданском праве в число принципов частного права, исходных руководящих положений отрасли, потому как наличие такого (публичного) принципа в частном праве и свидетельствовало бы о комплексности фундаментальной отрасли, что, по нашему мнению, неверно. В то же время мы всецело поддерживаем принцип «разумного сочетания частных начал с публичными» в рамках правовой системы России в целом, в том числе и в частном праве, в том узком понимании, которое мы дали выше, но в разумных пределах.

В широком смысле о публичных элементах в частном праве обычно говорят, когда имеют в виду все вышеперечисленное многообразие сосуществования и взаимодействия публичного и частного права.

---

<sup>1</sup> Попондопуло В.Ф. О частном и публичном праве // Правоведение. 1994. № 5–6; Он же. Правовой режим предпринимательства. СПб., 1994.

В рамках данного исследования мы не ставим себе задачу четко разграничить терминологически каждое из таких проявлений и остановиться на характеристике теоретически «чистых» элементов в гражданском праве, т. е. у нас нет такой сугубо теоретической цели. Обозначив общую методологию разграничения прав, мы полагаем, что в каждом отдельном случае можно будет раскрыть истинную теоретическую природу конкретных явлений.

Гораздо важнее, нам представляется, определить причины, формы и проявления взаимодействия и взаимопроникновения публичных и частных элементов при регулировании отношений, традиционно входящих в предмет гражданского права, и сделать выводы, имеющие куда большую теоретическую и практическую ценность, чем выявление чистоты понятий в каждом конкретном случае.

Говоря о наличии публичных элементов в гражданском праве, о «конвергенции» этих двух систем, хотелось бы еще раз подчеркнуть, что подобное явление может быть обусловлено целым рядом объективных причин: таких как специфика некоторых объектов гражданских прав (например, недвижимость, связанная с нею необходимость ее государственной регистрации и сделок с нею), необходимость учета публичным правом требований частного права (например, неплохо представленная сегодня в гражданском праве защита слабой стороны: достаточно вспомнить публичный договор, договор присоединения, другие нормы, направленные на защиту потребителя, в частности, законные неустойки, большое количество императивных норм; специальная правоспособность и лицензирование банковской деятельности и т. п.).

Наличие в числе субъектов гражданского права такого участника, как государство, субъекта, традиционно воплотившего в себе публичные интересы, предопределяет вывод о том, что областью гражданского права, в которой традиционно в наибольшей степени переплетаются и взаимодействуют публично-правовое и частноправовое регулирование и которая всегда вызывала огромное количество теоретических и практических споров, следует признать как раз сферу гражданско-правовых отношений с участием государства и муниципальных образований.

## **1.2. Эволюция законодательства об участии публично-правовых образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством**

Анализ эволюции законодательства об участии публично-правовых образований в отношениях, регулируемых нормами гражданского права, показывает, что следует вести речь о нескольких наиболее значимых периодах становления данной категории:

- 1) древнеримском;
- 2) дореволюционном;
- 3) советском;
- 4) современном.

**Древнеримский период.** По мнению автора, выделение публично-правовых образований возникло еще в Древнем Риме. На этот вывод косвенно указывает исследование Б.Б. Черепяхина, который отмечает, что со времен римских юристов классического периода возникает деление права на частное и публичное<sup>1</sup>. Именно оно положило начало классификации субъектов гражданского права на лиц частных и публичных, ибо до этого момента подобная классификация не имела оснований, выделение же публичного и частного права без учета специфики соответствующих субъектов теряло бы всякий смысл.

На данном этапе в соответствии с означенной спецификой границей правоспособности частных субъектов и правоспособности публично-правовых образований являлась категория интереса. «При постановке вопроса, что именно регулируют нормы частного и нормы публичного права, одни ученые понимают этот вопрос в смысле: чьи интересы, блага, чью пользу имеют в виду те или иные нормы», – пишет Б.Б. Черепяхин.

Сущность основания для выделения публично-правовых образований на публично-правовые образования изложил один из римских юристов классического периода Ульпиан:

«Omne jus publicum est quod ad statum rei romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem»<sup>2</sup>. Правовая мысль долгое время довольствовалась тем определением различия между публичным и частным правом, которое содержится в этом знаменитом отрывке: «Публичное право – это то, которое имеет в виду пользу (блага, интересы) государства как целого («ad statum rei romanae spectat»), а частное право – то, которое имеет в виду интересы, пользу отдельных лиц, индивида как такового»<sup>3</sup>.

Однако смысл существования публично-правовых образований во времена Ульпиана был совершенно иным, нежели теперь. Дело в том, что римское право классического периода не знало категории юридического лица. В этом плане трудно согласиться с Б.Б. Черепяхиным, поскольку предложенный им перевод, на наш взгляд, не совсем точен.

---

<sup>1</sup> Черепяхин Б.Б. К вопросу о частном и публичном праве // Труды по гражданскому праву. М., 2001. С. 95.

<sup>2</sup> L. 1 § 2 Dig. justitiae jure. 1.1.

<sup>3</sup> Черепяхин Б.Б. Указ. соч. С. 95.

«*Rei romanae*» может употребляться не только в значении «государство», но и в значении «народ». Учитывая, что в классический период своего развития римское право не знало монархии, такой перевод представляется более соответствующим демократическому духу. Употребление этого слова в данном контексте соответствует термину «*populi Romani*», о котором пишет А.В. Костин<sup>1</sup>. Кроме того, очевидно, что «*romanae*» является прилагательным, в то время как если бы речь шла о государстве, то было бы употреблено существительное с заглавной буквы.

Традиционно первые представления о юридическом лице связываются с римской юриспруденцией и римским правом. В связи с этим С.И. Архипов считает, что «большинство исследователей указывает лишь на римские муниципии, городские общины, на их правовое положение, именно в них они видят первый правовой образ юридического лица»<sup>2</sup>. Однако муниципии сформировались уже к середине монархического периода Римской империи. Первыми же публичными образованиями были понятия государственной казны – *aerarium* и *fiscus*.

В юридической литературе высказывались и другие предположения. В частности, И.А. Покровский писал: «...быть может, кое-где (например, в греческом праве) эти города уже рассматривались в имущественном обороте как особые юридические лица»<sup>3</sup>. Однако поскольку он не обосновал свой вывод, его мнение можно принять со значительными оговорками, согласившись в принципе с тем, что «идея юридического лица вообще для примитивного юридического мышления недоступна»<sup>4</sup>.

Однако сопоставление документов, фактов и различных точек зрения позволяет нам сделать следующее заключение: **публично-правовые образования либо были исторически первым типом юридических лиц, если мы согласимся с тем, что они относятся к таковым, либо именно они породили категорию юридических лиц, если мы исходим из посылки, что публично-правовые образования не относятся к категории юридических лиц, а представляют самостоятельную группу субъектов в гражданском праве.**

На сегодняшний день в литературе представлены обе эти точки зрения, и наше отношение к ним будет выражено ниже. В данный момент для нас наиболее важен вывод, непосредственно вытекающий из

---

<sup>1</sup> См.: Костин А.В. Особенности Российской Федерации, федеральных и муниципальных образований как субъектов гражданского права: Автореф. дисс. ... канд. юр. наук. М., 2002. С. 13.

<sup>2</sup> Архипов С.И. Субъект права. М., 2004. С. 312.

<sup>3</sup> Покровский И.А. История римского права. М., 2004. С. 328.

<sup>4</sup> Там же. С. 325.



вышесказанного: юридические лица как объединения граждан возникли позднее, чем публично-правовые образования. Формирование представлений о юридическом лице как самостоятельной категории цивилистики требовало значительно большего исторического времени. На это косвенно указывает и С.И. Архипов: «Не сразу и не окончательно были решены вопросы о юридической личности частных корпораций...»<sup>1</sup>.

Сами представления о публично-правовых образованиях как самостоятельных субъектах права складывались не сразу и формировались в ходе решения практических вопросов, в частности, вопросов подсудности, представительства в суде, наличия или отсутствия конкретных процессуальных прав и т. д. Часть из них, например, касающаяся правоспособности муниципий, так и не была окончательно решена римским правом.

Таким образом, формирование юридической конструкции публично-правовых образований в Древнем Риме зародилось на стадии республики и продолжилось в период монархии. Поэтому представляется верным рассматривать в истории их создания и развития на раннем периоде два этапа – период развитой республики и период монархический, в отличие от общепринятого деления истории римского права на четыре этапа<sup>2</sup>. Между историками римского права в вопросе о правовом положении римского государства в древнейшие времена нет единогласия. Их позиции можно представить в виде двух групп взглядов, которые в целом отражают подход к пониманию природы публично-правовых образований и в настоящее время. Одни ученые полагают, что римское государство считалось юридическим лицом, другие – что оно, будучи обладателем разнообразного имущества и участвуя в различных отношениях по эксплуатации, по крайней мере до второй половины периода республики, не применяло норм частного права, а действовало по нормам права публичного<sup>3</sup>. Например, споры по договорам о государственном имуществе, заключавшиеся магистратами, разрешались в особом административном порядке, в отличие от споров по поводу частного имущества, подлежащих обычному судебному рассмотрению.

Основываясь на исследовании Н.С. Суворова, утверждающего, что «спорные дела по взаимным претензиям между государством и

---

<sup>1</sup> Архипов С.И. Указ. соч. М., 2004. С. 313.

<sup>2</sup> Общепринято историю римского государства делить на три этапа: Царский период, Республиканский период и Имперский период. В свою очередь, Имперский период делят на период принципата и период домината.

<sup>3</sup> Римское частное право: Учебник / Под ред. И.Б. Новицкого и И.С. Перетерского. М., 1999. С. 112.

частными лицами подлежали не разбирательству ординарной судебной власти, а усмотрению того самого магистрата, который заключил договор в пользу государства, или вообще тех должностных лиц, которые управляли государственным хозяйством»<sup>1</sup>, мы приходим к выводу о наличии между участниками рассматриваемых товариществ служебных (административных и дисциплинарных) отношений, а не гражданско-правовых. Осознавая важность доверяемых частным лицам мероприятий и порою их стратегическое значение (например, в части снабжения армии), римский законодатель вывел споры по вопросам ведения подобных дел за рамки общей подсудности и фактически придал таким частным лицам статус государственных служащих. Эта позиция находит подтверждение и в первоисточниках. Как пишет Гай: «Никакого спора не может быть у нас с тем, кого мы имеем в нашей власти, разве что дело шло бы о имуществе, приобретенном на военной службе (*peculium castrense*)»<sup>2</sup>.

В ранний период существования римского государства под публично-правовым образованием понимался собственник государственного имущества. Первоисточники указывают на это недвусмысленным образом: «Те же вещи, которые принадлежат к категории вещей человеческого права, составляют собственность или государства, или частных лиц. То, что принадлежит государству или общинам, не составляет, по-видимому, ничьей частной собственности, так как государственные имущества принадлежат всему обществу граждан. Частные же имущества – это те, которые принадлежат отдельным лицам»<sup>3</sup>.

А.В. Костин по этому поводу пишет следующее: «Под государственным имуществом понимались вещи римского народа, который не являлся их собственником в обычном понимании. Так, государственное имущество принадлежало всем вообще, но никому в частности. Фактическое вовлечение государственного имущества в гражданский оборот требовало уравнивания положения римского народа со своими контрагентами, и *populi Romani* начинает рассматриваться не как наделенное способностью к самостоятельной юридической деятельности единство, а орган власти, действующий от имени этого единства, как его орган»<sup>4</sup>.

Из данного положения следуют, как минимум, два вывода. Первый состоит в том, что согласно древнеримской традиции основой раз-

---

<sup>1</sup> Суворов Н.С. О юридических лицах по римскому праву. М., 2000. С. 37.

<sup>2</sup> Памятники римского права: Законы 12 таблиц. Институции Гая. Дигесты Юстиниана. М., 1997. С. 249.

<sup>3</sup> Там же. С. 45.

<sup>4</sup> Костин А.В. Указ. соч. С. 14.

деления субъектов в гражданском праве на публично-правовые образования и иные является материальный критерий. В то же время, и об этом пойдет речь ниже, существует множество теорий, объясняющих существование публично-правовых образований совершенно с иных позиций (теории интереса, служебного права, корпоративного права и т. д.).

Второй вывод состоит в том, что первоначально, опять же в соответствии с римской традицией, к публично-правовым образованиям относились как государство, так и народ (население). Этот вывод также имеет важное значение, поскольку в настоящее время правосубъектность «многонационального народа Российской Федерации»<sup>1</sup>, принявшего Конституцию РФ, в отечественном гражданском праве является объектом крайне ограниченных исследований в области государственного и муниципального права.

Однако необходимо помнить и о том, что римское право придерживалось крайне строгого разделения на право публичное и частное, сферы которых никоим образом не пересекались. Поэтому применение гражданского закона к публичным отношениям в Древнем Риме было невозможно. Усложнение общественных отношений и огосударствление экономики в недавнем прошлом, пережитки чего мы наблюдаем до сих пор, привело к трансформации метода гражданского права из области частных отношений в область частнопубличную, что для римского права в целом также было исключено.

Впрочем, появление публичного интереса в гражданском праве стало наблюдаться и в юридической теории дореволюционного периода, что и послужило критикой римской традиции о разграничении публично-правовых образований от иных субъектов по критерию интереса. На эту особенность законодательства указывал еще И.А. Покровский: «Разве такое или иное строение семьи, собственности или наследования безразлично для государства как целого, – говорит И.А. Покровский. – И, тем не менее, все это бесспорные институты гражданского права. Разве не интересы государства как целого преследует государственное управление, заключая контракт о поставке провианта или обмундирования для армии, защищающей отечество? И, тем не менее, такой контракт бесспорно принадлежит к области права частного, а не публичного». Солидарен с мнением И.А. Покровского и Б.Б. Черепахин: «Отмечается, что и нормы частного права имеют значение в деле защиты публичных интересов. Всякое право может быть сведено к публичному интересу, если взять не изолированное отношение, а всю совокупность однородных отношений, тот или иной юридический институт»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации / Преамбула: официальный текст.

<sup>2</sup> Костин А.В. Указ. соч. С. 14.

Если, как было указано выше, за основу группировки субъектов гражданского права в публично-правовых образованиях берется материальный критерий, то народ, будь то народ Древнего Рима или Российской Федерации, перестает быть публичным субъектом, ибо его (народное) имущество сконцентрировано в руках государства. В этом случае народ вместе с правом собственности на государственное имущество лишается признака публично-правового образования.

Таким образом, вышеизложенная позиция А.В. Костина представляется нам ошибочной. Критерием разграничения публично-правовых образований и иных субъектов является не наличие государственного имущества, а публичность этого имущества. Кстати, о том же пишет сам А.В. Костин: «Все сделки с имуществом государственной казны (*aerarium*), заключенные органом власти с частными лицами, наделяют правами и обязывают не его лично, а единство – в е с ь н а р о д к а к т а к о в о й (разрядка моя. – В. Г.)»<sup>1</sup>.

При преобразовании республики в монархию общенациональная казна (*aerarium*) трансформируется в императорскую казну (*fiscus*). В качестве первого гражданина римского народа, представляя народ в имущественных отношениях, юридически император считался собственником и кредитором в отношении *fiscus* в такой же мере, как и все прочие граждане римского государства (единственно известные в тот период субъекты обычного гражданского права) в отношении своего имущества. Вследствие этого правоотношения с вовлечением в них имущества фиска подпадали под действие норм обычного гражданского права, в то время как оборот имущества *aerarium* регулировался нормами публичного права<sup>2</sup>.

Однако со временем особенность правового положения императора в отношении фиска как первого гражданина римского народа единства была утрачена, и правовое положение императора было рецептировано в другие системы права. Фиск был наделен процессуальными правами истца и ответчика, хотя при этом обладал определенным правовым иммунитетом, что позволяет не только отнести его к государственным органам древнеримского государства или правительственным учреждениям, но и считать самостоятельным публично-правовым образованием. Так, в Дигестах указывается: «17. (Павел)... § 5. Фиск не уплачивает проценты по заключенным им договорам, но сам получает проценты: например от сьемщиков публичных уборных, если эти

---

<sup>1</sup> Костин А.В. Указ. соч. С. 13.

<sup>2</sup> Там же.

съемщики слишком поздно вносят деньги (наемную плату); так же при просрочке уплаты налогов. Когда же (фиск) является преемником частного лица, то обычно он уплачивает (проценты); § 6. Если должники... стали должниками фиска, то они обязаны уплачивать 6% годовых с того времени, как требование против них перешло к фиску»<sup>1</sup>.

При императоре Юлии Цезаре вводится муниципальная система, предусматривающая создание особых публично-правовых образований – муниципий. Эти образования имели одинаковую с государством юридическую природу (как единства граждан), в своих имущественных правоотношениях были впервые приравнены к частному лицу: на них распространялись правила гражданина римского государства как субъекта обычного гражданского права. Подобная тенденция в дальнейшем была распространена на иные союзы граждан, называемые *collegium* (общество, корпорация, учреждение).

Важным моментом является то, что государство и муниципии участвовали в гражданском обороте через специально уполномоченных лиц – акторов, о чем указывается в Дигестах:

«2. (Ульпиан). Если должностные лица муниципии или какая-либо совокупность назначают представителя (*actor*) для предъявления иска, то не следует говорить, что это нужно рассматривать как сделанное несколькими лицами, ибо он выступает в интересах общины (*res publica*) или в интересах совокупности, а не в интересах отдельных лиц.

3. (Ульпиан). Никому не разрешается предъявлять иск от имени [общины (*civitas*) или курии (*curia*)], кроме тех, кому это [разрешает закон], если нет представителя для защиты их интересов. или, при отсутствии закона, кого назначил совет общины в присутствии двух или более частей»<sup>2</sup>.

Данная мысль находит развитие и в следующем тезисе Ульпиана из Титула XIX «*De officio procuratoris caesaris vel rationalis*» (О должности прокуратора цезаря и управляющего имуществом цезаря):

«1. (Ульпиан). Действия, совершенные прокуратором цезаря, если они одобрены цезарем, являются такими, как если бы они были совершены цезарем. § 1. Если прокуратор цезаря передает вещь цезаря как свою собственную, то я не думаю, что он переносит собственность: лишь тогда переносится собственность, когда ведущий дела цезаря передает вещь с согласия самого цезаря. Если же он совершает продажу, дарение или мировую сделку, то эти действия не приводят к последст-

---

<sup>1</sup> Памятники римского права... С. 517.

<sup>2</sup> Там же. С. 212.

виям, ибо ему поручено не отчуждать имущество цезаря, но заботливо управлять им»<sup>1</sup>.

Таким образом, на данном этапе развития в юридической конструкции публично-правового образования нормативно закрепляется и второй признак – представительство и управление через специально созданный государственный аппарат и должностных лиц.

В этот период формируется и новое для цивилистики понятие юридического лица, отличное от физического лица и публично-правового образования. При этом в литературе отмечается, что «государство также фактически действует в качестве юридического лица, но, будучи формально-юридически отождествленным с личностью императора, не воспринимается как правосубъектное организационное единство, что делает невозможным полное отождествление государства с вновь возникшим видом субъектов права – юридических лиц»<sup>2</sup>.

Помимо широких процессуальных прав государству и муниципиям были предоставлены расширенные гражданские права. Так, например, они, в отличие от иных (частных) корпораций, могли наследовать имущество: «Поэтому, если имение переходит к фиску, то, тем не менее, возбраняется продавать имение, хотя фиск всегда является надежным и платежеспособным наследником»<sup>3</sup>. Следует отметить, что обособление органов управления в Древнем Риме в виде специальных учреждений появилось уже значительно позже. Отдельные авторы находят данный факт только во времена утверждения христианства. Так, И.Б. Новицкий пишет: «Значительно позднее корпораций появились та категория юридических лиц, которую теперь называют учреждениями. Их не знал не только период республики, но весь отрезок периода империи до христианских императоров. Признание христианства государственной религией создало почву для признания юридическими лицами церковных учреждений»<sup>4</sup>. Надо полагать, что по аналогии с церковными учреждениями вскоре возникли учреждения государственной власти, тоже обладающие признаками публично-правового образования.

**Дореволюционный период.** Исследование публично-правовых образований в дореволюционный период ограничивается рамками государства. Учитывая, что в России сложилась одноуровневая система управления, исключая наличие каких-либо иных публично-

---

<sup>1</sup> Памятники римского права.... С. 184.

<sup>2</sup> Костин А.В. Указ. соч. С. 14.

<sup>3</sup> Памятники римского права ... С. 517.

<sup>4</sup> Римское частное право: Учебник / Под ред. И.Б. Новицкого и И.С. Перетерского. М., 1999. С. 115–116.

правовых образований, вопрос о правовом статусе казны стал ключевым в гражданском праве. В теории права и экономике поднимались вопросы о пределах публичных интересов.

В работах крупнейших российских правоведов дореволюционного периода вопрос, может ли быть государство субъектом гражданского права, и если может, то в какой форме оно реализует свою гражданскую правосубъектность, имеет три ответа: 1) казна – это публично-правовое юридическое лицо; 2) «государство» и «казна» есть тождества, при том что казна – субъект гражданского права и имеет юридическую природу юридического лица; 3) именно государство является самостоятельным субъектом гражданского права, имеющим правовую природу юридического лица.

По мнению Б.Б. Черепяхина, к дореволюционному периоду сложились две группы теорий сущности публично-правовых образований: 1) материальная и 2) формальная<sup>1</sup>.

Материальная теория в том виде, в котором она существовала со времен Древнего Рима, в рассматриваемый период была модернизирована Л.И. Петражицким. Придерживаясь мнения о психологической природе государства и права, Л.И. Петражицкий способность быть публично-правовым образованием переносит в область индивидуальных психических переживаний субъекта гражданского права. Иначе говоря, в том случае, если субъект считает себя управомоченным в общем интересе на благо подвластных структур или социальной группы, мы имеем дело с социально-служебным правом; если же он считает себя управомоченным в своем личном интересе, перед нами лично-свободное право<sup>2</sup>.

Б.Б. Черепяхин, критически относясь к позиции Л.И. Петражицкого, отмечает, что «для этой теории решающим является то или иное направление сознания субъекта. Следовательно, одно и то же правоотношение может попасть в область частного или публичного права, в зависимости от настроения управомоченного лица»<sup>3</sup>. Безусловно, крайний субъективизм идеи Л.И. Петражицкого не позволяет применить ее к правовой действительности. Более того, эта идея полностью нейтрализует категорию публично-правовых образований как самостоятельных субъектов гражданского права, оставляя на правовом поле лишь два их вида – физических и юридических лиц. При этом их относимость

---

<sup>1</sup> Черепяхин Б.Б. Указ. соч. С. 96.

<sup>2</sup> См.: Петражицкий Л.И. Теория права. Т. 2. С. 727 // Цит. по: Черепяхин Б.Б. Указ. соч. С. 99.

<sup>3</sup> Черепяхин Б.Б. Указ. соч. С. 98.

к публично-правовым образованиям является не более чем факультативным признаком хозяйствующего субъекта. Согласиться с подобным выводом не представляется возможным, поскольку публично-правовые образования исторически предшествовали юридическим лицам.

Другая группа сторонников материального критерия предлагает в основу правосубъектности публично-правового образования поставить вопрос какие интересы защищают те или иные нормы права – имущественные или личные. В рамках данной концепции Шлоссман и Капелин предлагают выделить категорию имущественного права, охватывающую как имущественные отношения частных лиц, так равно и имущественные отношения государства и других публично-правовых образований. Для них, по сути, исчезает противоположение прав имущественных и неимущественных, в то время как другие ученые (Салейль, Вах, Эндеман, в русской литературе – Мейер) основывали свои теории публично-правовых образований на разграничении именно этих правоотношений<sup>1</sup>.

Формальная теория публично-правовых образований в литературе дореволюционного периода представлена в виде трех направлений:

- 1) теория защиты;
- 2) теория принудительной власти;
- 3) теория объема правоспособности.

Т е о р и я з а щ и т ы рассматривает публично-правовое образование как субъекта, обладающего исключительным правом применения ответственности. Так, Н. Муромцев указывал, что гражданские права защищаются не иначе как по призыву частных лиц – их субъектов; в публичном праве, напротив, все движение защиты исходит от воли органов власти<sup>2</sup>. Следует отметить, что Н. Муромцев одним из первых сумел вычленить в числе субъектов гражданского права органы власти, в то время как его предшественники зачастую смешивали функции власти и хозяйственного оборота, в силу чего государственные предприятия неизбежно отождествлялись с государственными органами. По причине же объединения в одну категорию публично-правовых образований столь разной природы теории дореволюционного периода не могли быть гармонично вписаны в практику.

Тем не менее, государство не всегда выступает в правовой жизни как субъект принудительной власти. В некоторых случаях по соображениям практической целесообразности оно отказывается от своих

---

<sup>1</sup> Черепяхин Б.Б. Указ. соч. С. 101.

<sup>2</sup> Муромцев С.А. Определение и основное разделение права: Учеб. пособие. СПб., 2004. С. 224.



преимуществ и становится в равное положение с частными лицами, т. е. подчиняется тем же нормам права, которым подчинены они в своих взаимных отношениях. В некоторых случаях оно не может поступить иначе, а именно: когда оно вступает в правоотношения на территории другого государства, за пределами своего территориального верховенства. Но иногда соображения целесообразности заставляют его сделать то же самое и на своей собственной территории. В этом заключаются так называемые *actes de gestion des interets publics* в деятельности государственной власти, противопоставляемые его так называемым *actes de puissance*<sup>1</sup>.

Поэтому в дореволюционный период большее развитие получила теория принудительной власти, которая определяет публично-правовое образование как организацию, обладающую принудительной властью, и прежде всего в этот круг входит государство. Среди отечественных дореволюционных ученых такой позиции придерживались Е.Н. Трубецкой, И.В. Михайловский, Ф.Ф. Кокошин, Ф.В. Тарановский<sup>2</sup>. Анализируя их взгляды, Б.Б. Черепахин отмечал: для публично-правового образования «существенно важно не то, что субъектом в нем является государственная власть, но именно самый характер вступления этой последней в правоотношение»<sup>3</sup>.

Теория объема правоспособности представляет публично-правовые образования как субъекты, обладающие универсальной правоспособностью, объем которой выше, чем у любого иного субъекта гражданского права. Данная теория распространена в бытовом сознании до наших дней.

Не только российские цивилисты, но и представители романо-германской правовой семьи второй половины XIX – начала XX в. в основном склонялись к мнению о том, что государство: 1) в той или иной форме выступает в гражданских правоотношениях в качестве их самостоятельного участника и, следовательно, наделено гражданской правосубъектностью; 2) являет собой юридическое лицо публичного права<sup>4</sup>. Таким образом, теоретические изыскания дореволюционного периода

---

<sup>1</sup> Черепахин Б.Б. Указ. соч. С. 95.

<sup>2</sup> Трубецкой Е.Н. Энциклопедия права. 1913. С. 204; Михайловский И.В. Очерки философии права. Томск, 1914. С. 555 и др.; Кокошин Ф.Ф. Русское государственное право. Симферополь, 1918. С. 117–119; Тарановский Ф.В. Учебник энциклопедии права. Юрьев, 1917. С. 223–239 // См.: Черепахин Б.Б. Указ. соч. С. 104.

<sup>3</sup> H. Berthelemy / Traite elementaire de droit administrative / 7 ed. Paris. 1943. P. 20 et passim // Цит: по: Черепахин Б.Б. Указ. соч. С. 106.

<sup>4</sup> Костин А.В. Указ. соч. С. 14.

были связаны с поиском места публично-правовых образований среди юридических лиц.

Предметом отражения данных взглядов стала внутренняя политика Российской империи, которая позволила участвовать государству в имущественном обороте не только посредством государственных органов, которые не являлись юридическими лицами, но и системой государственных учреждений, в том числе казенных предприятий.

Таким образом, в рассматриваемый период конструкция юридического лица отличалась слиянием функций управления и функций имущественных. Например, Петр I заложил основные функции публично-правового образования как самостоятельного субъекта, учредив казенные хлебные магазины. В крупнейших городах России были образованы склады, чтобы «народ в неурожайные годы не голодал и везде был запас»<sup>1</sup>. Выходит, что именно Петр I определил смысл участия государства в имущественном (гражданском) обороте. Этот смысл заключался не в том, чтобы регулировать финансовые потоки (а ведь фискальная функция еще со времен Древнего Рима считается на практике чуть ли не единственной внутренней функцией государства), и не в том, чтобы устанавливать правила осуществления хозяйственной деятельности (это сфера административного права), а в том, чтобы осуществить грамотное распределение имущественных благ, в том числе продуктов, обеспечить удовлетворение в их потребности, создать их запас.

До сих пор в отечественной цивилистической литературе не рассматриваются гражданско-правовые функции государства, исследуются только административные.

Несмотря на то, что указ об учреждении хлебных складов был практически единственным известным подобным актом и в дальнейшем его отменил Петр III, сама организационно-правовая форма участия государства в гражданских правоотношениях как субъекта продолжала существовать и далее. Например, она нашла отражение в создании казенных заводов, сопровождавшемся целым рядом нормативно-правовых актов.

Среди этих актов необходимо выделить Горный устав. Уже к началу XIX в. внутренние задачи государства вновь стали пониматься узко и сводиться к пополнению казны. Естественно, в нормах Горного устава было указано: цель состоит в том, чтобы «заводы не пришли в упадок... чтобы чистый доход казны умножался»<sup>2</sup>. В этот период практически все распорядительные функции от имени государства стали выполнять министерства. Так, например, для регулирования деятельно-

---

<sup>1</sup> *Белявский Н.Н.* Полицейское право: Конспект лекций. СПб., 1915. С. 211–212.

<sup>2</sup> Свод законов России. Т. 10. 1900.

сти государственных промышленных предприятий было создано Именным высочайшим Указом 27 октября 1905 г. Министерство торговли и промышленности, в состав которого вошли все учреждения по горной части.

Данная тенденция сохранилась и в **советский период**. Законодательство советского периода указывает на государство как субъект гражданских правоотношений. Однако гражданское законодательство в этот период развивалось непоследовательно – от сочетания различных форм хозяйственной деятельности до полной монополии государства на средства производства, а затем к практически полному отказу от нее.

На начальной стадии формирования Советского государства речь о его особенностях как публично-правового образования не шла. По большому счету новая власть ставила своей задачей сильно выраженную централизацию, которая исключала участие иных хозяйствующих субъектов, следовательно, попытка деления их на публичные и частные элементарно утрата смысла.

В мае 1918 г. была введена продовольственная диктатура, что означало запрещение хлебной торговли и изымание запасов продовольствия у зажиточных крестьян путем направления в деревню продовольственных отрядов. С лета 1918 по весну 1921 г. осуществлялась политика так называемого военного коммунизма: национализация всех средств производства, внедрение централизованного управления, уравнилельного распределения продуктов, принудительного труда и политической диктатуры большевиков. Весной 1918 г. была установлена государственная монополия внешней торговли. Декретом от 28 июня 1918 г. предписывалась ускоренная национализация крупных и средних предприятий. В последующие годы она была распространена и на мелкие, что привело к ликвидации частной собственности в промышленности. Логичным продолжением продовольственной диктатуры стала продразверстка. 11 января 1919 г. она была введена на хлеб, к 1920 г. распространена на картофель и овощи. За изъятые продукты крестьянам оставляли квитанции и деньги, из-за инфляции терявшие свою стоимость. Политика военного коммунизма привела к уничтожению товарно-денежных отношений. Ограничивалась продажа продовольственных и промышленных товаров: они распределялись государством в виде натуральной заработной платы. Ни о какой предпринимательской деятельности речи быть не могло.

В декабре 1921 г. декретами ВЦИК и Совнаркома, решениями IX Всероссийского съезда Советов законодательно был оформлен переход к новой экономической политике (нэпу). С 1921 по 1925 г. проводился ряд мер по либерализации экономической деятельности:

продразверстки продналогом; введение свободной торговли; денационализация, т.е. передача в частную собственность мелкой и средней промышленности; перевод государственной промышленности на рыночные основы; воссоздание банковской системы; проведение денежной реформы; снятие запрета на аренду земли и наем рабочей силы на селе; допущение в Советскую Россию иностранного капитала и создание смешанных предприятий. В это время произошло отступление от принципов военного коммунизма и возрождение частного предпринимательства.

С этим шагом отечественная цивилистика вновь получила возможность исследовать конструкцию публично-правового образования. Поэтому гражданско-правовая роль государства как особого субъекта вновь была сведена уже к трем основным функциям, известным до революции:

- 1) обеспечение пополнения казны;
- 2) государственное регулирование предпринимательства и участие в прибыли;
- 3) самостоятельная хозяйственная деятельность.

Итак, начало советского периода характеризовалось тем, что государство как публично-правовое образование оставило за собою функции управления в сфере гражданского оборота, устранившись от непосредственного участия в нем. В этот период, наконец, был осуществлен водораздел между законодательством о казне и законодательством о хозяйственной деятельности.

ГК РСФСР 1922 г. не оперировал термином «публично-правовое образование», однако различал государственные организации, финансируемые из казны, и государственные организации, переведенные на хозрасчет. Так, ст. 19 указывала: «Государственные предприятия и их объединения, переведенные на хозяйственный расчет и не финансируемые в сметном порядке, выступают в обороте как самостоятельные и не связанные с казной юридические лица. За их долги отвечает лишь имущество, состоящее в их свободном распоряжении, т. е. не изъятое из оборота согласно ст. 21 и 22. Исключения из этого правила особо указываются законом».

Однако ст. 17 уже предусматривала, что «во внешнем торговом обороте все пребывающие в пределах РСФСР лица, юридические и физические, участвуют лишь через посредство государства в лице Народного комиссариата внешней торговли. Самостоятельные выступления на внешнем рынке допускаются не иначе как в случаях, особо указанных в законе, и не иначе как под контролем Народного комиссариата внешней торговли». А ст. 15 оговаривала, что частные учреждения с

правами юридических лиц, как-то: больницы, музеи, учебные учреждения, публичные библиотеки и т. д. — могут быть учреждаемы только с разрешения соответственных органов власти. Более того, ст. 18 подчеркивала, что «существование юридического лица может быть прекращено соответственным органом государственной власти, если оно уклоняется от предусмотренной уставом или договором цели или если его органы (общее собрание, правление) в своей деятельности уклоняются в сторону, противную интересам государства».

Таким образом, государство признавалось особым субъектом.

На концепции развития гражданского права в советский период весьма сказалась позиция проф. А.Г. Гойхбарга, руководившего разработкой ГК РСФСР 1922 г. При изучении концепции данного документа становится очевидным государственно-правовой уклон в области правового регулирования цивилистических отношений.

А.Г. Гойхбарг был сторонником идеи государственной экономики, получившей свое развитие с приходом к власти И.В. Сталина. Возможно, он своих рассуждениях руководствовался теорией Л.И. Петражицкого. Во всяком случае, такое мнение сложилось у Б.Б. Черепяхина, который, критикуя А.Г. Гойхбарга, пишет: «Он, очевидно, полагает, что юристы относят те или иные отношения к частному праву, когда находят желательным оградить их от вмешательства государства, предоставив частному усмотрению»<sup>1</sup>.

Взгляды А.Г. Гойхбарга были встречены критически в научной литературе. Так, Пашуканис справедливо отмечал, что они «покоятся на представлении, будто указанные абстракции – публичное и частное право – не являются плодом исторического развития, но просто-напросто выдуманы юристами. Между тем самая эта противоположность есть наиболее характерная особенность правовой формы как таковой. Разделение права на публичное и частное характеризует эту форму как со стороны логической, так и со стороны исторической. Объявив эту противоположность просто несуществующей, мы ничуть не поднимемся над отсталыми юристами-практиками, но, наоборот, вынуждены будем пользоваться теми же самыми формально схоластическими определениями, которыми они оперируют»<sup>2</sup>.

На самом деле А.Г. Гойхбарг не отрицал целесообразности деления субъектов права на частных и публичных лиц и тем самым признавал ограниченное вмешательство государства в экономику: «Этой идеи невмешательства государства в частноправовые отношения цепко дер-

---

<sup>1</sup> Черепяхин Б.Б. Указ. соч. С. 115.

<sup>2</sup> Цит. по: Черепяхин Б.Б. Указ. соч. С. 116.

жались не только царские чиновники. Эту идею – необходимость строго отделять право частное от публичного, отстаивают и в наши дни при советском режиме очень многие «беспартийные» юристы. Не чужда она даже и коммунистам...»<sup>1</sup>. Тем не менее, его точка зрения была достаточно противоречивой. Для А.Г. Гойхбарга свойственно игнорирование определенных тенденций исторического развития права, однако он придерживался крайних политических взглядов и, как многие последователи коммунистического учения, уловил основную идею – необходимость борьбы с частной собственностью, чему и посвятил свои труды. В частности, он писал: «...но отсюда, конечно, не следует, что необходимо защищать... неприкосновенность частной собственности»<sup>2</sup>.

Правовое регулирование публично-правовых образований в ГК РСФСР 1964 г. не привнесло принципиальных новаций, хотя этот вопрос представлен здесь более детально. Данный период характеризуется отсутствием новых теорий. Таким образом, если в начале советского периода законодательство формировалось под влиянием идей ученых, то впоследствии идеи ученых более сводились к комментариям уже существующей доктрины, нежели к созданию принципиально новых учений.

ГК РСФСР 1964 г. тоже не знал такой категории, как публично-правовые образования, но их правовому регулированию было посвящено уже 6 статей (ст. 33–34, 36, 38–40). Законодательство рассматриваемого периода еще не знало отмеченного дореволюционными юристами разделения на государственные органы и государственные предприятия. Поэтому нормы ст. 33–34 разграничивали ответственность государства и государственных организаций. Однако в этом ГК был применен термин «государственное учреждение».

В принципе, гражданско-правовую ответственность (за исключением случаев субсидиарной ответственности) государство как публично-правовое образование по этому Кодексу не несло. Так, ст. 33 предусматривала «разграничение» ответственности государства и государственных организаций следующим образом: «Государство не отвечает по обязательствам государственных организаций, являющихся юридическими лицами, а эти организации не отвечают по обязательствам государства».

Учитывая, что в гражданско-правовые отношения государство вступало через созданные им государственные организации, нетрудно

---

<sup>1</sup> Черепихин Б.Б. Указ. соч. С. 116.

<sup>2</sup> Там же.

предположить, что риск несения ответственности самим государством сводился к минимуму. Государство в лице казны на основании п. 2 данной статьи несло, как уже отмечалось, лишь субсидиарную ответственность: «Условия и порядок отпуска средств на покрытие задолженности учреждений и иных государственных организаций, состоящих на государственном бюджете, если эта задолженность не может быть покрыта за счет их сметы, устанавливаются законодательством Союза ССР и РСФСР».

Статья 34 устанавливала разграничение ответственности государственной организации и подчиненного ей предприятия, кооперативной или другой общественной организации и ее предприятия. А ст. 35 определяла разграничение ответственности кооперативного объединения и входящих в его состав кооперативных организаций.

Таким образом, ГК РСФСР 1964 г. помимо собственно казны был знаком с такими публично-правовыми образованиями, как государственная организация и государственное учреждение. Следует отметить, что на данном этапе под категорию публично-правового образования попадали и государственно-кооперативные организации, поскольку, согласно ст. 36 ГК РСФСР 1922 г., была установлена ее единая деликтоспособность наряду с частно-кооперативными или общественными организациями. Так, ч. 3 и 4 ст. 36 предусматривали, что колхозы – участники межколхозной организации, а также участники государственно-колхозной или иной государственно-кооперативной организации не отвечают по ее обязательствам. Соответственно межколхозные, государственно-колхозные и иные государственно-кооперативные организации не отвечали по обязательствам своих участников.

Представляет определенный интерес и норма ст. 34 этого ГК, согласно которой государственная организация не отвечала по обязательствам подчиненного ей предприятия, являющегося юридическим лицом, а это предприятие не отвечало по обязательствам организации, которой было подчинено.

Возникающую на данном этапе самостоятельность государственных организаций как субъектов гражданского права подчеркивала и норма ст. 39, определяющая прекращение кооперативных, других общественных и государственно-кооперативных организаций: эти организации прекращаются по основаниям, указанным в законе и в уставе (положении), реорганизация же их допускается только по решению общих собраний членов (участников) или собраний уполномоченных. Необходимо отметить, что согласно ч. 2 ст. 40 того же акта имущество ликвидированной межколхозной, государственно-колхозной или иной государственно-кооперативной организации, оставшееся после удовлетво-

рения требований всех кредиторов, распределяется между ее участниками пропорционально их взносам. В отношении прочих ч. 1 данной статьи предусматривала дополнительную норму о том, что оставшаяся часть имущества передается вышестоящей кооперативной или другой общественной организации, а при отсутствии ее – соответствующему государственному органу.

Таким образом, в советский период развития отечественного гражданского права традиционно признавались два субъекта – физические и юридические лица. Государство прямо не выделялось в качестве особого субъекта, поскольку практически не участвовало в гражданских правоотношениях непосредственно. Участие публичного имущества в обороте сводилось к опосредованным формам.

Анализ литературы позволяет сказать, что государственная собственность, а следовательно, и правовые формы управления ею в этот период были дифференцированы на две самостоятельные группы.

Одна часть представляет собой государственную казну, в состав которой входит имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями, прежде всего средства соответствующего бюджета.

Другая часть закрепляется за предприятиями и учреждениями на ограниченных вещных правах хозяйственного ведения или оперативного управления и образует имущественную базу для участия этих организаций в обороте в качестве самостоятельных юридических лиц. Это, прежде всего, объекты производственно-коммерческого назначения, которые зачастую в экономическом смысле в большей степени тяготеют к частному сектору. Вместе с тем, как отмечается в литературе, такие объекты «имеет смысл держать (приобретать) в государственной собственности... тогда, когда они помогают эксплуатировать имущество, считающееся достоянием населения района или города, при условии, что нет возможности иметь их в составе частной собственности граждан и организаций»<sup>1</sup>.

При этом распределение имущества между государственными организациями не означало утраты его изначального функционального назначения, но существенно влияло на способы, а соответственно и на правовые формы управления этим имуществом.

Управление государственной казной стало осуществляться непосредственно, а именно: представительным органом государственной власти через принятие нормативных актов, определяющих порядок

---

<sup>1</sup> Мозолин В.П. Право собственности в РФ в период перехода к рыночной экономике. М., 1992. С. 151.



управления собственностью, органами исполнительной власти посредством актов распоряжения государственным имуществом и т. п.

**Современный этап** охарактеризовался разгосударствлением экономики, переходом от социалистического уклада хозяйственной жизни к рыночным отношениям. Конструкции публично-правового образования советского периода получили свое дальнейшее развитие.

Так, например, функции государственного органа (учреждения) были окончательно отделены от функций хозяйственных. Более того, следует отметить, что параллельно шло разделение функций органа власти и публично-территориального образования.

Признание принципа равноправия всех форм собственности в новом гражданском законодательстве привело к необходимости регулирования порядка участия государства в гражданских правоотношениях наравне с иными субъектами. Закон РСФСР «О собственности», принятый 24 декабря 1990 г., впервые закрепил разделение государственной собственности на имущество государственных предприятий и учреждений, и иное государственное имущество, составляющее государственную казну РСФСР или входящей в ее состав республики, автономной области, автономного округа, края, области. Статья 22 указанного Закона содержала следующее определение государственной казны: «Средства государственного бюджета и иное государственное имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями, составляют соответственно: государственную казну РСФСР, государственную казну республики, входящей в состав Российской Федерации, казну автономной области, автономного округа, края, области».

Однако понятие казны в настоящее время не отождествляется с понятием государства, ибо, согласно Указу Президента РФ «О структуре органов исполнительной власти», органы Федерального казначейства относятся к органам исполнительной власти и олицетворяют Российскую Федерацию в той же мере, как и любое другое федеральное ведомство.

В настоящее время, в соответствии с ч. 1 ст. 124 ГК РФ, государство и муниципальные образования участвуют в гражданско-правовых отношениях наряду с физическими и юридическими лицами, представляя собой особый вид субъектов данных правоотношений. «Российская Федерация, субъекты Российской Федерации: республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа, а также городские, сельские поселения и другие муниципальные образования выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками — гражданами и юридическими лицами».

Законодатель впервые включил публично-правовые образования в официальный текст, и это повлекло возобновление теоретических исследований в данной области. Однако принципиально новые теории пока не родились. В основном исследователи обсуждают идеи, выдвинутые ранее.

Тем не менее, на современном этапе появилась еще одна функция публично-правового образования – экономическая поддержка слабых частных компаний или смешанных с участием государства. Так, например, Указ Президента РФ «О реформе государственных предприятий» от 23 мая 1994 г. объявил основанием для образования казенного предприятия нецелевое использование федеральных средств, отсутствие в течение двух лет прибыли, использование недвижимого имущества, закрепленного за предприятием, с нарушением действующих правил<sup>1</sup>.

Примечательно, что в зарубежном законодательстве указанная функция также была реализована лишь начиная с 70-х гг. XX в. Например, во Франции, согласно закону «О предотвращении и полюбовном урегулировании трудностей предприятий» от 1 марта 1984 г., торговые товарищества, а также предприятия, действующие в иной правовой форме, если они попали в тяжелое финансовое положение и не располагают собственными средствами, необходимыми для их преодоления, вправе обратиться к председателю торгового суда с просьбой назначить им специального советника. Последний призван содействовать заключению соглашения между владельцем предприятия и его основными кредиторами об отсрочке платежей или о списании долгов<sup>2</sup>.

Необходимо подчеркнуть, что такая процедура отличается от порядка принятия мер в случаях несостоятельности, поскольку, хотя цель ее аналогична целям финансового оздоровления – восстановлению платежеспособности, – она применяется с согласия убыточной компании и, кроме того, предусматривает субсидирование ее финансово-хозяйственной деятельности, что при банкротстве просто немыслимо.

В Италии в 1979 г. был принят закон, имеющий аналогичную социально-экономическую направленность<sup>3</sup>. Он закрепил особую форму оказания помощи предприятиям, попавшим в тяжелое финансовое положение, при условии, что сумма их долгов достигает 20 млрд. лир и они получили от государства субсидии на сумму не менее 1 млрд. лир, или если они не выдавали заработную плату свыше трех месяцев. Ми-

---

<sup>1</sup> Свод законов РФ. 1994. № 5. Ст. 393.

<sup>2</sup> Кулагин М.И. Предпринимательство и право: опыт Запада // Избранные труды по акционерному и торговому праву. М., 2004. С. 262.

<sup>3</sup> Там же. С. 263.

нистр торговли и промышленности назначает специального куратора с задачей содействовать оздоровлению предприятия, в том числе с помощью ассигнований из бюджета и предоставления государственных гарантий.

Однако процесс развития функций публично-правовых образований за рубежом на этом не останавливается. Если в России субсидируются сами публично-правовые образования, например субъекты РФ и муниципалитеты, а также строго ограниченный круг государственных предприятий, то в отдельных странах финансовая помощь государства как наиболее сильного субъекта гражданско-правовых отношений и систематична, и соответствует природе именно гарантий, а не некоторого рода пожертвований, как в России. Например, в Швейцарии расширенными экономическими правами пользуются концерны предприятий, что не дает оснований причислить их к рядовым хозяйствующим субъектам, но и не позволяет вести речь об их самостоятельном статусе в качестве публично-правовых образований. Так, субсидирование одной компании, входящей в концерн, автоматически влечет за собой распространение соответствующих мероприятий и льгот на все другие компании того же концерна. Швейцарское законодательство также предусматривает возможность применения особых процедур оказания поддержки и помощи предприятиям национального значения. В Бельгии специальная процедура помощи попавшим в затруднительное положение банковским учреждениям введена королевским указом от 10 ноября 1967 г.<sup>1</sup>

Таким образом, формируясь и реформируясь в ходе решения практических вопросов, категория «публично-правовое образование» в разные исторические периоды развития общества (а значит, цивилистики) претерпевает влияние различных социальных и политических веяний, сокращающих либо расширяющих круг реализуемых ею функций. Однако со времен древнеримского права неизменным остается главное: основой разделения в гражданском праве на публично-правовые и иные образования является материальный интерес. Когда субъектом этого интереса оказывается государство, оно выступает как публично-правовое образование в отношениях, регулируемых гражданским законодательством. Всякое усложнение экономической сферы требует тщательной законодательной проработки норм, регулирующих правоотношения с участием государства. Тем более, что правовой статус публично-правового образования включает в себя не только имущественную сторону, и в дальнейшем мы рассмотрим эту категорию во всей ее сложности.

---

<sup>1</sup> Кулагин М.И. Указ. соч. С. 263.

### 1.3. Особенности гражданской правосубъектности публичных образований

Вопрос о наличии тех или иных особенностей гражданской правосубъектности публично-правового образования в литературе спорен. Его решение зависит от принятия определенной точки зрения и связан с объемом гражданско-правового статуса публично-правового образования.

В то же время гражданский статус публично-правового образования в литературе остается несистематизированным. Поэтому понятие статуса публично-правового образования и его содержание требуют уточнения.

Правовой статус публично-правового образования регулируется нормами различных отраслей права: конституционного, административного, финансового, гражданского и др. Выделить в качестве профилирующих связи гражданско-правовые крайне сложно. Следовательно, при изучении вопроса о содержании гражданско-правового статуса публично-правового образования в Российской Федерации целесообразно использовать уже имеющиеся в юридической науке наработки по общим проблемам правового положения субъектов в праве.

Слово «статус» в переводе с латинского означает *положение, состояние кого-либо или чего-либо*<sup>1</sup>. Эта категория не может быть рассмотрена в отрыве от «реально действующей политико-юридической системы, принципов демократии, государственных основ данного общества. Правовой статус – часть, элемент общества»<sup>2</sup>.

Российское законодательство исходит из конституционного принципа самостоятельности хозяйствующих субъектов и объединений. В соответствии с этим принципом государство:

- не вмешивается в определение направлений и видов экономической деятельности, разрешенных к осуществлению,
- не возлагает на государственные и иные хозяйствующие объединения выполнение функций органов государственной власти, других государственных органов, государственных учреждений и органов местного самоуправления;
- не вмешивается в оперативную деятельность хозяйствующих объединений, если она не противоречит законодательству;
- осуществляет информационное обеспечение хозяйствующих субъектов о принятых властных решениях и поддерживает средства обратной социальной связи.

---

<sup>1</sup> Толковый словарь иностранных слов / Сост. Н.Л. Шестернина. М., 1998. С. 271.

<sup>2</sup> Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. М., 1997. С. 98.

Правовой статус в юридической литературе характеризуется как категория комплексная, отражающая взаимоотношения личности и общества, гражданина и государства, индивида и коллектива<sup>1</sup>. Перечисленные взаимоотношения строятся на основе прав и обязанностей, которыми наделены субъекты права, и регулируются нормами соответствующих отраслей права.

Комплексность законодательного массива, характеризующего статус публично-правового образования, не подлежит сомнению. При этом выделяется *общий* статус публично-правового образования, который можно определить как единый, или универсальный; *специальный* – статус публично-правового образования конкретного уровня подчинения (субъекта РФ или муниципального образования); а также статус *персональный*, определяемый особенностями правосубъектности отдельного публично-правового образования за счет предоставленных государством льгот или полномочий, обеспечивающих его индивидуальную правоспособность. В качестве таковых, например, можно рассматривать статус особых экономических зон или Калининградской области.

Однако статус в административном праве, в котором обычно выступает публично-правовое образование, отличается от статуса гражданско-правового. Первый определяется объемом властных полномочий (компетенции), из которого следуют принадлежащие ему права и обязанности, второй – собственно правами и обязанностями, определяемыми ст. 124 ГК РФ безотносительно к компетенции публично-правового образования.

Правосубъектность публично-правового образования характеризуется тремя факторами:

- 1) организационной обособленностью;
- 2) имущественной обособленностью;
- 3) целевым назначением.

Каждая из данных характеристик не только отражает положение публично-правового образования в системе гражданского права, но и определяет их права и обязанности. Рассмотрим эти характеристики подробно.

**Организационная обособленность.** В литературе традиционна точка зрения, что публично-правовые образования являются юридическими лицами. Однако есть и иные мнения. В этом плане более обоснованной представляется позиция А. Кожевникова: «Большинство муни-

---

<sup>1</sup> Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979.

ципальных образований не признается юридическим лицом... Остается непонятным, на чем основывается деятельность представительных органов, так как всякое юридическое лицо функционирует на основе устава, и что делать, если в регистрации устава им отказывают»<sup>1</sup>.

В связи с изложенным справедливо мнение В.И. Васильева и Е.И. Колюшина, которые отмечают, что права публичной собственности предопределяют необходимость выхода из традиционных для советского и современного российского права рамок юридического лица как организации либо коммерческой, либо некоммерческой<sup>2</sup>.

Представляется интересным рассмотреть вопрос о соотношении признаков юридического лица в современной трактовке и исторически сложившихся признаков публично-правового образования. Они в основном сводятся к следующим характерным особенностям, которые верно подмечены М.И. Кулагиным<sup>3</sup>:

1) независимость существования юридического лица от входящих в его состав участников (юридическое лицо рассматривается как особое образование, ведущее самостоятельную жизнь, причем жизнь бессрочную);

2) юридическое лицо обладает самостоятельной волей, не совпадающей с волей отдельных лиц, входящих в него;

3) юридическое лицо имеет имущество, обособленное от имущества участников;

4) юридическое лицо несет самостоятельную ответственность по своим долгам принадлежащим ему имуществом;

5) юридическое лицо может совершать от своего имени сделки, дозволенные законом;

6) юридическое лицо вправе искать и отвечать в суде от своего имени.

В соответствии с проведенным выше исследованием мы должны констатировать, что практически все признаки юридического лица соответствуют признакам публично-правового образования. Означает ли, что на этом основании оно является юридическим лицом?

Развеять сомнения мог бы законодатель, внося уточнение в ст. 124 ГК РФ. Однако на данный момент приходится отметить, что статус Российской Федерации в целом и ее субъектов, а равно и органов

---

<sup>1</sup> Кожевников А., Саначев И. Быть или не быть местному самоуправлению в Приморском крае? // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1998. № 1. С. 111.

<sup>2</sup> См.: Васильев В.И. Местное самоуправление. М., 1999. С. 393–394.

<sup>3</sup> Кулагин М.И. Указ. соч. С. 243.

местного самоуправления, законодательно не связан с понятием юридического лица. В отличие от указанных публично-правовых образований его органы могут являться юридическими лицами. При этом значительная часть ученых считает, что единственной организационно-правовой формой юридического лица – органа местного самоуправления (как и органа государственной власти) – является учреждение. Цели деятельности органов местного самоуправления и органов государственной власти соответствуют определению одного из видов учреждений как организационно-правовой формы юридического лица: согласно ст. 120 ГК РФ учреждение – это юридическое лицо, созданное собственником для осуществления, в частности, управленческих функций некоммерческого характера. На самом деле следует помнить, что исторически публично-правовые образования были первым продуктом коллективной деятельности, которая лежит в основе любой организации, как со статусом юридического лица, так и без него. Более того, вышеприведенный анализ показал, что конструкция юридического лица сложилась на основе публично-правового образования, а не наоборот. Таким образом, публично-правовое образование – понятие, в широком смысле слова вмещающее в себя категории и юридических лиц, и образований без статуса юридического лица. Как известно из логики, свойства части, в нашем случае элементы статуса юридического лица, принадлежат целому, т. е. публично-правовому образованию. Этим и объясняется наличие в данной ситуации свойств юридического лица.

Справедливость такой позиции, к сожалению, можно подтвердить примерами из области правового регулирования только муниципальных образований, ибо по определенным причинам их статус был освещен в нормативной литературе обстоятельней, чем статус самой РФ и ее субъектов. Эти причины носили, прежде всего, политический характер. Для государства важно было четко определить права и обязанности подчиненного субъекта, в то время как собственный статус в возникших отношениях не усложнял его функционирование, ибо с помощью созданных норм оно могло руководить органами местного самоуправления, но таковые не получали прав в отношении самой РФ и ее субъектов. Таким образом, взаимоотношения между публично-правовыми образованиями в настоящее время носят не столько гражданско-правовой характер, сколько административный.

Конструкция коллективного субъекта без образования юридического лица нисколько не свойственна отечественному гражданскому праву, но хорошо известна в праве административном. Тем не менее, по мнению автора, речь идет о статусе публично-правовых образований в виде так называемых организаций без образования юридического лица.

В наше время подход к этой проблеме был сформулирован И.А. Кузьминым и другими учеными<sup>1</sup>.

В гражданском отечественном праве традиционно признавались два вида субъектов гражданских правоотношений – физические и юридические лица. Перестройка дополнила их перечень субъектами хозяйственной деятельности без образования юридического лица. При этом без образования юридического лица получили возможность действовать как граждане-предприниматели, так и некоторые организации. Первыми из них стали трудовые коллективы. Закон СССР «О трудовых коллективах» предоставил им право самоуправления. Трудовые коллективы получили возможность самостоятельно осуществлять деятельность от своего имени, а не от имени организации, в которой состояли. Надо полагать, что в условиях действовавшего тогда законодательства трудовые коллективы могли быть отнесены к субъектам права, поскольку ГК РСФСР 1964 г. не делал различий между предпринимательствующими государственными организациями и органами управления.

Подтверждение данного тезиса автор находит в трудах А.В. Венедиктова: «Правовые отношения всегда субъектны, всегда предполагают наличие субъектов права, общественно-производственные отношения которых опосредствуются как правовые. Субъектом же права может быть только человек или человеческий коллектив – индивидуальный или коллективный хозяйствующий субъект, но не имущество, не какая-либо цель и не «любое имя или понятие». За каждым субъектом права необходимо найти того индивидуального или коллективного хозяйствующего субъекта, того носителя интереса, который вступает в правоотношения как субъект права, называется ли он лицом физическим или юридическим. Это положение сохраняет свою силу как для товарных – гражданско-правовых – отношений, так и для отношений нетоварных: административно- или государственно-правовых»<sup>2</sup>.

Более того, обратившись к А.В. Венедиктову, мы обнаруживаем, что в довоенные годы государство как публично-правовое образование реализовывало себя преимущественно в деятельности трестов, которые можно рассматривать как некое подобие государственной корпорации: «В своих внутренних отношениях с ВСНХ и другими планово-

---

<sup>1</sup> Кузьмин И.А. Гражданская правоспособность хозяйствующих субъектов без образования юридического лица // Право в третьем тысячелетии: Сб. науч. тр. АФ СТИ. Вып. 1. С. 24-30.

<sup>2</sup> Венедиктов А.В. Избранные труды по гражданскому праву. Т. 1. Правовая природа государственных предприятий. М., 2004. С. 295.