
Журнал **Lex Russica** издается Государственным образовательным учреждением высшего профессионального образования Московской государственной юридической академии с января 2004 г., являясь правопреемником и продолжателем традиций **Трудов ВЮЗИ-МЮИ-МГЮА** и **Ученых записок ВЮЗИ**, и выходит один раз в четыре месяца.

LEX RUSSICA

Подписано в печать 25.09.05. Формат 70×100¹/₁₆.
Печать офсетная. Печ. л. 16,5. Тираж 300 экз. Заказ № 6327

ООО «Издательство Проспект»
107005, Москва, Лефортовский пер., 12/50.

Отпечатано с готовых диапозитивов в филиале
Государственного Ордена Октябрьской революции,
Ордена Трудового Красного Знамени
Московского предприятия «Первая Образцовая типография»
Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям.
115114, Москва, Шлюзовая наб., 10.

© Государственное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
Московская государственная юридическая
академия, 2005

LEX

RUSSICA

2005 (изд.)

Редакционная
коллегия:

О.Е. Кутаф
РАН, д-р юр
профессор,
(главный ре
В.В. Блаже
главного ре
И.М. Мацк
главного ре
Г.А. Есако
редактор)
К.А. Бекя
К.Н. Гусов
Г.К. Дмитр
В.Г. Ермо
В.В. Маль
В.П. Мозо
Е.И. Козл
П.А. Луци
А.И. Парог

енно субсидирует.

то рассматри-
едения, а сле-
яжение дохо-
й предприни-
5 ГК³⁸.

арственных и
и изменением
возможностях
и движимым
спорядения с
ым, а потому
определения
ий в законе и,

тенденция к
авовых отно-
ьном уровне,
обоснованно-
ь в зависимо-
димом совер-
одной сторо-
норм в сфере
применение
иональными,
от или затра-

В.Г. ГОЛУБЦОВ*

ГОСУДАРСТВО КАК ЧАСТНОПРАВОВОЙ СУБЪЕКТ: ОСОБЕННОСТИ СТАТУСА

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 гражданско-правового статуса государства постоянно возникает в связи с дискуссиями о публичном и частном праве. Очевидно, что публично-правовая сущность государства не может не оказывать влияния на частно-правовые отношения, субъектом которых выступает государство.

В тексте Свода законов Российской Империи в перечне субъектов гражданского права отсутствовал термин «государство». Однако Свод признавал юридическим лицом, т.е. полноправным участником гражданского оборота, «казну» (ст. 698 ч. 1 т. X). Далее, в примечании к ст. 406 ч. 1 т. X Свода, где определялся состав государственного имущества, законодатель закрепил следующую формулу: «Имущества государственные, поскольку

© Голубцов В.Г., 2005

*Кандидат юридических наук, доцент юридического факультета Пермского государственного университета.

они состоят в ведомстве казны, именуются также казенными», т.е. понятия «государственное имущество» и «казенное имущество» отождествлялись. В ст. 421 ч. 1 т. X Свода было указано, что «от права частной собственности отличается право собственности государственной, состоящей в верховном обладании государственными имуществами, в пользовании и распоряжении оными», т.е. дореволюционный законодатель, регламентируя отношения государственной собственности в гражданском законе, признавал наличие такого собственника, как государство, а значит и его существование как субъекта гражданского права. Кроме того, в п. 1 Положения о казенных подрядах и поставках дореволюционный законодатель определял, что «...казна в производстве договоров подряда и поставки поступает единообразно на основании общих правил, кроме 1) случаев, которые изымаются из сего особым высочайшим повелением 2) наймов, покупок и продаж, производимых хозяйственным распоряжением 3) казенных подрядов, по которым установлены особые правила».

Приведенные выше цитаты свидетельствуют о том, что дореволюционное законодательство признавало возможность участия государства в гражданских правоотношениях, а также наличие особенностей его гражданско-правового статуса.

В цивилистике того времени вопрос о признании государства частноправовым субъектом решался неоднозначно. На страницах юридической печати по этому поводу велась оживленная полемика. Наряду с трудностями, которые обычно возникают при рассмотрении этой проблемы, ее изучение в дореволюционном законодательстве и цивилистике осложнялось тем, что законодатель использовал для обозначения государства два термина: «государство» и «казна», а в теории права был употребителен и термин «фиск». В силу этого возникает множество вопросов: о содержании этих понятий, их соотношении и о том, можно ли их полностью отождествлять, да и вообще о целесообразности подобной конструкции.

Говоря о терминологии, необходимо отметить, что единого мнения по поводу употребления этих терминов, а также содержания, которое в них вкладывалось, не существовало. Под «фиском» до революции понимали государство в его имущественных отношениях. При этом некоторые юристы употребляли этот термин исключительно для обозначения тех юридических отношений государства и тех его прав, которые нормируются общим гражданским законодательством данного государства, другие же под это понятие все имущественные права государства, каково бы ни было их основание. В России под «фиском», фискальными отношениями скорее понимались именно публичные, податные отношения («фискальный дух»). Зато термин «казна», по-видимому, чаще всего использовался для обозначения частноправовых отношений государства, тех его отношений, которые могли быть подсудны общим гражданским судам.

Тем не менее, сколько-нибудь выдержанной эта терминология признана быть не может¹.

Именно в государстве как частноправовом субъекте тесным образом переплетаются публичные и частные элементы. «...Всё, представляющее государственное единство, существует бок о бок с частными, частными элементами, непрерывно с ними соприкасается, и, действуя на них, само, в свою очередь, испытывает на себе их действие»². Этот факт в значительной степени осложняет возможность получения однозначного ответа на вопрос о том, является ли и, что еще важнее, должно ли являться государство — «олицетворение публично-правового интереса» — субъектом частного права.

Большинство дореволюционных цивилистов признавали государство участником гражданско-правовых отношений. Д.И. Мейер, к примеру, писал: «Государство... является в юридическом быту субъектом гражданского права и в этом качестве именуется казною»³. К.Д. Кавелин также разделял указанную точку зрения и говорил о государстве так: «...Государство как единое органическое целое есть самостоятельное юридическое лицо, существующее наряду с другими юридическими лицами»⁴.

Но существовали и иные мнения. Так, Г.Ф. Шершеневич утверждал, что «государство — это общество со стороны его принудительной организации, казна — его имущественная сторона... Поэтому надо признать, что отношения, в которых состоит государство, всегда публичны, и государство никогда не может быть частноправовым субъектом»⁵. Однако в одной из своих более поздних работ, говоря о юридических лицах публичного права, он писал: «На первом месте среди юридических лиц публичного права стоит казна, т.е. государство с его хозяйственной стороны»⁶, т.е. признал государство частноправовым субъектом, приняв точку зрения большинства ученых.

Справедливости ради надо отметить, что были и более последовательные противники признания государства субъектом гражданского права, но останавливаться подробно на их взглядах и доводах, думается, нецелесообразно. Большинство цивилистов и тогда и сейчас признают государ-

¹ См. об этом: Лазаревский Н. Ответственность за убытки, причиненные должностными лицами, СПб., 1905. С. 3–4.

² Кавелин К.Д. Что есть гражданское право и где его пределы // Полное собрание сочинений. Том 4. Этнография и правоведение. С прим. Д.А. Корсакова. СПб., 1900. С. 775.

³ Мейер Д.И. Русское гражданское право / Под ред. А.И. Вицина. СПб., 1897. С. 100.

⁴ Кавелин К.Д. Указ. соч. С. 795.

⁵ Шершеневич Г.Ф. Курс русского гражданского права. Введение. Т. 1. Вып. 1. Казань, 1901. С. 68.

⁶ Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. М., 1911. С. 122.

ство частноправовым субъектом. Хотя очевидно, что такой субъект имел определенные особенности, касающиеся статуса.

В дореволюционной цивилистике главенствующей была идея, заключающаяся в том, что «государство по самому существу своей юридической природы представляет собой совокупность двух юридических лиц, одного публично-правового, субъекта правительственных прав, и другого частноправового, субъекта прав по имущественным сделкам с обывателями»⁷.

Традиционно считается, что подобный взгляд получил наиболее полное выражение еще в римском праве наряду с теорией фиска как государства в качестве частноправового лица. В римском праве государство являлось юридическим лицом частного права. Если обратиться к исследованиям в области теории юридического лица в римском частном праве, то в числе юридических лиц и при том, как правило, на первом месте можно обнаружить государство, казну, фиск⁸, хотя необходимо отметить, что это положение разделялось далеко не всеми авторами⁹.

Считалось также, что с римских времен вопрос о признании государства юридическим лицом частного права решен окончательно и бесповоротно. Тем не менее это не вполне соответствует действительности. Так, известный дореволюционный цивилист Н. Лазаревский в уже упомянутой работе «Ответственность за убытки, причиненные должностными лицами», увидевшей свет в 1905 г., пришел к выводам, не совпадающим с общепринятой точкой зрения. «...Представление о государстве как о юридическом лице частного права, — писал он, — вовсе не есть такое понятие, которое с покон века присуще всякому праву вообще. Многие законодательства без этого понятия уживаются довольно продолжительное время, и все имущественные отношения казны могут конструироваться как отношения чисто публично-правовые»¹⁰.

Проникновение гражданско-правовых элементов в сферу имущественных отношений государства в разных правовых порядках происходило разными путями. Дореволюционные цивилисты выделяли несколько исторически сложившихся вариантов в решении вопроса о признании государства (казны) субъектом гражданского права.

1. Германская система, в которой казна признается подсудной общим судам в имущественных сделках, носящих характер гражданско-правовых.

⁷ Лазаревский Н. Указ. соч. С. 6.

⁸ См.: Хуыз М.Х. Римское частное право: Курс лекций. М., 1994. С. 55–58; Новицкий И.Б. Основы римского гражданского права. М., 1972. С. 74; Пухан И., Поленак-Акимовская М. Римское право (базовый учебник): Пер. с македон. / Под ред. В.А. Томсинова. М., 1999. С. 92–94.

⁹ См.: Суворов Н. Об юридических лицах по римскому праву. СПб., 1908.

¹⁰ Лазаревский Н. Указ. соч. С. 79.

2. публично-
между гос
подчиненн
шений — а
ний, отнес
трибунало

3. казны не о

Суд

свидетельс
правовых
они могут
одном госу
частным пр
те же самы
рацией»¹¹.

Тем
щественны
гражданск
факт и объ
ческими пр
гражданск
стве госуд
форме «пуб

Так
ная цивили
гражданск
этом качес
«публичны
няло на не
ских лиц, н
ства госуда
«казна», вь
нормам и ф
ванным...
fisci»¹⁴. Не
люционном

¹¹ Л

¹² Л

¹³ Л

¹⁴ М

2. Французская система: между государством как субъектом прав публично-правовых, к которому гражданские законы не применяются, и между государством, казною, юридическим лицом гражданского права, подчиненным общегражданским законам, лежит еще одна область отношений – административных контрактов и других имущественных отношений, отнесенных к подведомственности специальных административных трибуналов.

3. Английская система, в которой категория частноправовых дел казны не обособляется от дел публичных.

Существующие различия в этом вопросе в разных правовых порядках свидетельствуют о том, что публичные и частные элементы в гражданско-правовых отношениях с участием государства тесно переплетены. «Все они могут рассматриваться и как публичные, и как гражданские, и если в одном государстве одни сделки признаются подлежащими регулированию частным правом и подсудны гражданским судам, то в других государствах те же самые сделки могут признаваться публичными и вестись администрацией»¹¹.

Тем не менее, постепенное расширение гражданского права в имущественных отношениях государства и признание государства субъектом гражданского права рассматривались в дореволюционной цивилистике как факт и объяснялось более практическими потребностями, нежели теоретическими предпосылками. Это была погоня не за гражданским правом или гражданским судом, а за правом вообще, потому как в то время в большинстве государств и большинстве правоотношений вопрос ставился не в форме «публичное или частное право», а в смысле «право или произвол».

Таким образом, необходимо признать, что русская дореволюционная цивилистическая доктрина признавала государство при его участии в гражданско-правовых отношениях юридическим лицом и называла его в этом качестве «казной». Но «казна» была особым юридическим лицом – «публичным»¹². И хотя признание казны юридическим лицом распространяло на нее основные положения законодательства, касающиеся юридических лиц, но, как отмечал Н. Лазаревский, это не вытекает из самого существования государства, ибо «казна – явление напрочь публичное»¹³. Поэтому «казна», выступая в гражданском обороте, хотя и подчиняется его общим нормам и формам, «все же должна быть признана субъектом привилегированным..., совокупность привилегий которого известна под именем “jus fisci”»¹⁴. Но, как отмечал Д.И. Мейер, «по отношению к нашему (дореволюционному. – В.Г.) законодательству нельзя сказать, что казна пользуется

¹¹ Лазаревский Н. Указ. соч. С. 78.

¹² Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. С. 122.

¹³ Лазаревский Н. Указ. соч. С. 122.

¹⁴ Мейер Д.И. Указ. соч. С. 100–101.

какими-то резкими преимуществами»¹⁵, видимо, поэтому у цивилистов того времени «не было оснований не признавать казну юридическим лицом»¹⁶.

После октября 1917 г. ситуация кардинально изменилась. Государство из «казны», публичного юридического лица с некоторыми особенностями правового статуса, но в целом выступавшего в гражданском обороте на основе равенства как равноправный субъект, превратилось в совершенно особый субъект, имеющий колоссальные властные полномочия и очень значительные особенности правового статуса.

Изменилась сущность государства: из «самостоятельной политической организации, осуществляющей функции публичной власти», оно превратилось в «общенародное», полностью совпадающее с обществом. Вследствие этого государство стало непосредственно и жестко влиять на все стороны жизни общества, довлеть над ним; это коснулось и сферы гражданско-правового регулирования и даже очень отчетливо здесь проявилось. В советский период государство как субъект гражданского права заняло совершенно особое, исключительное место. В Конституции СССР 1977 г. было закреплено: «Советское государство на современном этапе превратилось в общенародное государство, выражающее интересы рабочих, крестьян, трудящихся, интеллигенции всех наций и народностей страны». Это качество, как подчеркивается в гражданско-правовой литературе, оно сохраняло и как субъект гражданского права¹⁷. Выражалась исключительность государства в целом ряде положений гражданского законодательства: например, ст. 153 ГК РСФСР 1964 г. устанавливала принцип неограниченной виндикации государственного имущества («государственное имущество..., неправомерно отчужденное каким бы то ни было способом, может быть истребовано соответствующими организациями от всякого приобретателя»); п. 2 ч. 1 ст. 90 ГК РСФСР 1964 г. закреплял положение о том, что «на требования государственных организаций о возврате государственного имущества из незаконного владения... исковая давность не распространяется»; ст. 98 ГК РСФСР 1964 г. содержала особый порядок обращения взыскания на государственное имущество, согласно которому «... имущество, относящееся к основным средствам государственных предприятий, не может быть предметом залога и на него не может быть обращено взыскание по претензиям кредиторов. На прочее имущество взыскание может быть обращено за изъятиями, установленными ГК РСФСР, а в отношении денежных средств законодательством Союза ССР». Эти и дру-

¹⁵ Мейер Д.И. Указ. соч. С. 100.

¹⁶ Гринкевич А.П. Правовое положение казны по законодательству Российской империи и в настоящее время // Советское государство и право. 1993. № 5. С. 76.

¹⁷ См.: Советское гражданское право / Под ред. В.П. Грибанова, С.М. Корнеева. М., 1979. С. 127.

гие положени
том, что госу
риод имело р
рованное пол
ва.

Вполн
сложилась но
дарства в гра
ски сводился.

Пробл
обороте, выст
данского пра
стности, отме
средственно у
качестве субъ
ляет через хо
самостоятельн

В связ
реформирован
вопросов прет
кодекс РФ пр
права; п. 2 ст.
вом отношени
Российской Ф

Более
участию в ры
гражданском
равноправным
вил, установл
обороте свод
надзорным фу
употребив в с
указал на госу.

Властн
в гражданском
субъекта граж
признается, те
го положения
кация субъект
дические лица
сударства как
ряда субъектов

¹⁸ Гражд

гие положения советского законодательства позволяют сделать вывод о том, что государство как участник гражданского оборота в советский период имело ряд исключительных прав, которые ставили его в привилегированное положение по отношению к другим субъектам гражданского права.

Вполне естественно, что в советской науке гражданского права сложилась новая, отличная от дореволюционной, концепция участия государства в гражданском обороте; круг рассматриваемых вопросов практически сводился к анализу государственной собственности.

Проблемы непосредственного участия государства в гражданском обороте, выступления государства как такового в качестве субъекта гражданского права в советской цивилистике затрагивались очень мало. В частности, отмечалось, что «советское государство сравнительно редко непосредственно участвует в гражданско-правовых отношениях и выступает в качестве субъекта гражданского права. Свою деятельность оно осуществляет через хозяйственные учреждения и предприятия, которые являются самостоятельными участниками гражданского оборота»¹⁸.

В связи с изменением политической и экономической ситуации и реформированием российской экономики проблематика рассматриваемых вопросов претерпела значительные изменения. Действующий Гражданский кодекс РФ прямо указывает на государство как на субъект гражданского права; п. 2 ст. 2 ГК гласит: «В регулируемых гражданским законодательством отношениях могут участвовать также Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования».

Более 30 статей ГК посвящены непосредственно государству, его участию в рыночном механизме. Тем самым деятельность государства в гражданском обороте осуществляется в нормальных рамках; оно является равноправным участником имущественных отношений. За пределами правил, установленных этими статьями, участие государства в гражданском обороте сводится к нормативному регулированию и контрольно-надзорным функциям. Наряду с этим следует отметить, что законодатель, употребив в ст. 124 ГК формулировку «особенности данных субъектов», указал на государство как на «особый» субъект права.

Властная (публично-правовая) сущность государства проявляется и в гражданском праве. Она выражается в особом характере государства как субъекта гражданского права, поскольку оно, будучи организацией, не признается, тем не менее, юридическим лицом. В этом специфика правового положения государства в российском гражданском праве, где классификация субъектов представляется как трехчленная: физические лица, юридические лица и особое лицо — государство. Подчеркивая особенность государства как субъекта частного права, его тем самым выводят из общего ряда субъектов.

¹⁸ Гражданское право / Под ред. С.М. Корнеева. М., 1956. С. 129.

Вместе с тем конструкция «особого лица» таит в себе и ряд проблем. Следуя этой трактовке, необходимо пояснить, в чем состоят особенности государства как субъекта гражданского права. Однако законодатель идет по иному пути, распространяя на государство действие норм, которые определяют участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов (п. 2 ст. 124 ГК). Таким образом, как следует из анализа законодательства, «государство приравнено к юридическому лицу, но не названо таковым»¹⁹.

В связи с этой проблемой, связанные с определением гражданско-правового статуса государства и его особенностями как частноправового субъекта широко обсуждаются в современной науке гражданского права. И это не случайно, так как в этом вопросе остается очень много неясного в теоретическом плане. Кроме того, положения законодательства, регулирующие данный вопрос, несомненно, нуждаются в развитии и комментариях.

Признавая государство субъектом гражданско-правовых отношений, его все же нельзя ставить в один ряд с другими субъектами гражданского права. Целесообразно вспомнить в связи с этим высказывание Г.Ф. Шершеневича о том, что «государство и частное лицо могут быть только противопоставляемы, но не сопоставляемы друг с другом»²⁰.

Очевидно, что при анализе гражданско-правового статуса государства необходимо акцентировать внимание на целом ряде особенностей. Прежде всего государство в цивилистической литературе совершенно правильно, на наш взгляд, именуют «особым» субъектом права в силу множества особенностей его статуса. В частности, отмечается, что государство само может формулировать правила гражданского оборота, а также содержание и пределы своей правоспособности; может принимать административные акты, из которых возникают гражданско-правовые отношения, независимо от воли другой стороны; пользуется иммунитетом и т.д. Однако «особое положение государства как субъекта гражданского права определяется и проявляется не в его отношениях с другими субъектами – гражданами и юридическими лицами, а в природе его существования и образования»²¹. Особенность государства в том, что оно – суверен, носитель политической власти и, исходя из этого, определяет правосубъектность не только граждан и юридических лиц, но и свою собственную как участника гражданского оборота; в то же время «особые качества правосубъектности государства, проистекающие из объединения в одной структуре и полити-

¹⁹ Гражданское право / Под ред. Ю.К. Толстого, А.П. Сергеева. СПб., 1996. С. 154.

²⁰ Шершеневич Г.Ф. Курс русского гражданского права. Введение. С. 68.

²¹ Гражданское право / Под ред. Е.А. Суханова. В 2-х тт. Т. 1. М., 1995. С. 107.

ческой организации, облеченной властными прерогативами, и субъекта хозяйствования не должны изменить природу регулируемых гражданским правом отношений, в которых участвует государство, превратить их в смешанные отношения с элементами власти-подчинения»²².

К числу вопросов, которые непременно затрагиваются, когда речь заходит о государстве как частноправовом субъекте, относится вопрос о гражданской правоспособности государства. Различают специальную и универсальную правоспособность. Универсальная правоспособность — это способность лица иметь любые, не запрещенные законом, права и обязанности, а специальная — только те, которые прямо предусмотрены в законе. Мнения по вопросу о том, какой из них обладает государство, в литературе разделились, некоторые ученые даже выделяют особый вид правосубъектности применительно к государству — «целевую правосубъектность государства»²³. На наш взгляд, нужно согласиться с Е.А. Сухановым, который утверждает, что «государство может иметь лишь те гражданские права и обязанности, которые предусмотрены законом»²⁴, но в то же время нельзя не отметить, что «в соответствующих ситуациях речь идет о самоограничении суверена, содержание и пределы которого определяются им же»²⁵.

Еще один важный момент — это вопрос о том, признается ли государство единым субъектом? В дореволюционном законодательстве, как писал Г.Ф. Шершеневич, «казна представляет собой один субъект, несмотря на то, что ее деятельность осуществлялась разными органами»²⁶. В советский период государство рассматривалось как единый субъект гражданского права, а государственная собственность — как общенародное достояние, обуславливающее «единство фонда» государственной собственности (ст. 94 ГК РСФСР 1964 г.). В настоящее время концепция власти и собственности, положенная в основу действующей Конституции, исходит из существования наряду с Российской Федерацией других государственных и муниципальных образований, являющихся самостоятельными участниками гражданского оборота. Таким образом, в соответствии с Конституцией Российской Федерации и гл. 5 действующего ГК рассматривать государство только как единый и неделимый субъект ни в публичном, ни в гражданском праве при таких обстоятельствах нельзя. Государство представлено субъектами различных уровней: Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями (города,

²² Комментарий к Гражданскому кодексу РФ / Отв. ред. О.Н. Садиков. М., 1995. С. 183.

²³ Гражданское право / Под ред. Ю.К. Толстого, А.П. Сергеева. С. 155.

²⁴ Гражданское право / Под ред. Е.А. Суханова. Т. 1. С. 91.

²⁵ Комментарий к Гражданскому кодексу РФ. С. 184.

²⁶ Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. М., 1995. С. 91.

районы, поселки, деревни) (в строгом смысле в гражданском обороте только две первые группы субъектов представляют государство).

Сложность состоит в том, что при участии государства в гражданских правоотношениях в качестве субъекта правоотношения выступают субъекты конституционного права. Имеются в виду три вида субъектов: 1) государство – Российская Федерация, республики, входящие в состав Российской Федерации; 2) государственные образования – края, области, автономные округа, автономная область, города федерального значения; 3) муниципальные образования – местное самоуправление в поселениях, населенных пунктах и других территориях. Образования, входящие в состав первых двух групп, и олицетворяют государство как участника гражданско-правовых отношений. Статус этих образований определяется нормами публичного права, но в то же время это публично-правовое регулирование оказывает самое непосредственное влияние на частноправовые отношения, в которых участвует государство. Достаточно вспомнить о том, что состав и компетенция государственных органов, выступающих от имени государства в гражданском обороте, устанавливаются нормами публичного права.

«Российское законодательство исходит из плюралистической модели участия государства в гражданском обороте, когда его представляют несколько различных органов, причем порядок взаимодействия и даже некое подобие их иерархичности отсутствуют»²⁷. Между тем многие правовые системы исходят из монистической модели участия государства в гражданском обороте, когда основным и главным участником государства в гражданском обороте становится казна (фиск). Такая правовая конструкция, как уже говорилось выше, восходит к римскому праву. Ценность ее состоит в том, что достаточно однажды зафиксировать равноправие фиска в отношениях со всеми другими участниками гражданского оборота, и это положение в дальнейшем не будет нуждаться в пересмотре. Это удобно и демократично. Плюралистическая же модель требует фиксации равноправия применительно к каждому государственному органу, представляющему государство в гражданском обороте; кроме того, необходима также фиксация самой возможности государственного органа участвовать от имени государства в гражданском обороте, а также разграничение компетенции и обязанностей между различными органами, что вызывает дополнительные сложности и становится практически невозможным, если число этих органов постоянно меняется. Не случайно степень обеспеченности имущественных прав граждан и юридических лиц во взаимоотношениях с российскими государственными органами ниже, чем в западных странах.

Непосредственными участниками гражданского оборота, согласно ст. 125 ГК, являются органы государственной власти. Государство действует через систему своих органов, наделенных общей и специальной ком-

²⁷ Гражданское право / Под ред. Ю.К. Толстого, А.П. Сергеева. С. 158.

петенцией, объем и содержание которой фиксируется в актах, определяющих статус этих органов.

«По существу, речь идет о действиях, совершаемых самим государством, и, следовательно, правовое значение их определяется тем, совершены ли они в пределах полномочий, предоставленных соответствующему органу государственной власти»²⁸.

От имени Российской Федерации и субъектов Российской Федерации на уровне федерации исходя из смысла ст. 125 ГК могут выступать: Федеральное Собрание, Президент, Правительство, федеральные органы исполнительной власти; на уровне республики – Законодательное Собрание или иной орган законодательной власти, Президент, Правительство, министерства и ведомства; на уровне края, области – законодательное собрание или Дума, администрация, ее комитеты, департаменты, управления²⁹.

Органы власти создают также самостоятельные юридические лица, наделяя их в соответствии со ст. 113–115 ГК государственным имуществом на праве хозяйственного ведения, оперативного управления. Такие организации – государственные унитарные предприятия, оставаясь собственностью государства, хозяйствуют вполне самостоятельно: от своего имени и не несут ответственности по обязательствам собственника имущества (ст. 113 ГК). Именно такие случаи и именуется в литературе «опосредованным участием государства в гражданском обороте».

Кроме того, в собственности государства остается «нераспределенное» имущество (например, конфискованное, бесхозяйное и иное имущество, составляющее государственную собственность (абз. 2 п. 4 ст. 214 ГК). Государство выпускает ценные бумаги, принимая на себя тем самым соответствующие финансовые обязательства, участвует в иных гражданских правоотношениях, а также выступает в качестве ответчика в суде и арбитражном суде. Вряд ли целесообразно привлекать для участия в такого рода отношениях представительные органы государственной власти – для этой цели государство традиционно прибегает к созданию специальных органов.

Ввиду того, что в Российской Федерации существует «плюралистическая модель» участия государства в обороте, число таких органов достаточно велико. Часть государственных органов наделена определенными полномочиями по выступлению от имени государства в гражданском обороте.

Самым традиционным и распространенным органом, на который в различных правопорядках возлагаются обязанности по представлению интересов государства в гражданском обороте, можно назвать казначейство.

Необходимо признать, что действующее законодательство по вопросам участия федерального казначейства в гражданском обороте и опре-

²⁸ Комментарий к Гражданскому кодексу РФ. С. 192.

²⁹ Там же. С. 169–170.

деления его гражданско-правового статуса как представителя государства имеет явный пробел. Это объясняется тем, что законодатель не признал за казначейством указанных функций. Фактически казначейство – это структурное подразделение Министерства финансов РФ, т.е. орган чисто финансовый. Несмотря на это, привлечение к участию в делах по искам к государству на стороне ответчика органов федерального казначейства остается достаточно распространенной практикой. Отчасти распространению такой практики способствовали разъяснения, данные в п. 12 постановления Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного суда РФ от 1 июля 1996 г. № 6/8 «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации», позволяющие привлекать в качестве ответчика по искам к государству соответствующие финансовые органы³⁰.

К понятиям «казна» и «казначейство», к вопросу о смысле и соотношении этих понятий применительно к сегодняшнему законодательству, а также к решению вопроса об участии государства в гражданском обороте, в частности, о применении «плюралистической» модели требуются некоторые пояснения, тем более что в литературе, касающейся этого вопроса, сегодня очень часто можно встретить неверные, на наш взгляд, представления.

Прежде чем переходить к анализу действующего законодательства, нужно обратить внимание на один очень важный аспект. В современном словаре даются следующие определения слова «казна»: «1) Деньги, имущество, принадлежащее государству или общине. 2) Государство как владелец этих средств. 3) Денежные средства, ценности»³¹. Применительно к правовому аспекту этого понятия А.В. Венедиктов отмечал, что «термин «казна» охватывает три различных понятия: 1) понятие государства как непосредственного самостоятельного участника гражданского оборота, т.е. как юридического лица (субъекта гражданского права), 2) понятие государства как собственника всех средств, проходящих через бюджет, 3) понятие самой совокупности всех средств, проходящих через бюджет в их денежной и даже вещественной форме»³².

Современный российский законодатель, используя в п. 2 ч. 4 ст. 214 ГК термин «казна», имеет в виду не «государство-казну», участвующее в гражданско-правовых отношениях как юридическое лицо, а «казну» как объект прав, имущество, которое принадлежит Российской Федерации, субъектам Федерации и не закреплено за государственными предприятиями, учреждениями, организациями. Другими словами, «казна»

³⁰ Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 1996. № 9.

³¹ Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю. Шведовой. 22-е изд., стер. М., 1990. С. 261.

³² Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность. М., Л., 1948. С. 813.

по сегодняшнему законодательству не субъект, а объект права. Субъектом права государственной собственности, участником гражданских правоотношений являются наряду с гражданами и юридическими лицами согласно п. 1 ст. 124 ГК «Российская Федерация, субъекты Российской Федерации...».

В последнее время в литературе некоторые авторы подвергают серьезной критике представления о государстве как об особом субъекте права. В частности, А.П. Гринкевич в своих работах отвергает эту идею и противопоставляет ей идею государства-казны³³. Эти положения, на наш взгляд, неверны в силу ряда причин. Во-первых, хотя государство и участвует в отношениях, регулируемых гражданским законодательством наряду с другими субъектами (ст. 124 ГК), тем не менее, особенности его правового статуса ни у кого не вызывают сомнения – они существуют в той или иной степени, но всегда. Существует множество моментов, о которых говорилось выше, позволяющих отстаивать эту точку зрения. Во-вторых, в Своде законов Российской Империи государство, как отмечает А.П. Гринкевич действительно не выделяется как особый субъект права по отношению к юридическим и физическим лицам (оно является частным случаем юридического лица), не подчеркиваются особенности его правового статуса по отношению к ним. Но это не значит, что их не существовало. Они выделяются, но на другом уровне. Российскому дореволюционному законодательству, как и законодательству большинства западных стран, было известно деление юридических лиц на частные и публичные. Последние как раз и обладали особенностями юридического статуса, были «особыми» юридическими лицами. Такое деление позволило выделить особенности гражданско-правового статуса государства не на уровне разграничения субъектов гражданского права, а на уровне видов юридических лиц, что меняло форму, но не меняло содержания. Таким образом, особенности «государства» ли, «казны» ли, как угодно, были закреплены в законодательстве, и государство признавалось «особым» субъектом, пусть даже как юридическое лицо. В-третьих, четкое разграничение «государство» – субъект, «казна» – объект исключило бы путаницу в терминологии.

Считаем, что подобные предложения о замене концепции государства как особого субъекта на концепцию государства – юридического лица (казны) в современных условиях не столь актуальны, так как это хотя и не влияет на суть явления, но потребует значительных изменений в законодательстве и науке, а также в устоявшейся терминологии: чтобы признать государство юридическим лицом, нужно будет ввести понятие «юридическое лицо публичного права», а это повлечет за собой серьезный пересмотр существующей теории юридических лиц, что нецелесообразно, так как на сегодня в российской науке существует достаточно совершенная и отвечающая требованиям времени теория, на которой базируется действующее

³³ См.: Гринкевич А.П. Указ. соч. С. 76.

законодательство. Кроме того, подобное изменение в теории и законодательстве не будет иметь практических результатов, так как согласно п. 2 ст. 124 ГК уже сегодня к Российской Федерации и ее субъектам при участии их в гражданских правоотношениях применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством.

Кроме того, сегодняшняя конструкция государства как особого субъекта вполне обусловлена исторически, является следствием объективного процесса развития, и введение в современное законодательство дореволюционной конструкции «государство – казна – юридическое лицо» пойдет во многом вразрез с сегодняшней гражданско-правовой доктриной и законодательством в целом, ибо они большей частью базируются на «советских» цивилистике и законе, а в то время подобная конструкция не была известна. На наш взгляд, нет необходимости менять плюралистическую модель участия государства в гражданских правоотношениях, которая сложилась в нашем законодательстве, на «монистическую»; целесообразнее было бы не ломать существующее регулирование, а направить силы на его развитие и совершенствование.

Возможен и иной вариант «вступления» государства в гражданско-правовые отношения: когда от имени государства выступают субъекты, не являющиеся государственными органами. В федеральных законах, указах Президента, постановлениях Правительства, нормативных актах субъектов Федерации и муниципальных образований могут быть предусмотрены случаи, когда по их специальному поручению от их имени выступают органы местного самоуправления, юридические лица и граждане.

Число органов, наделенных правом выступать от имени государства в гражданских правоотношениях, достаточно велико и установить их точное количество и компетенцию довольно затруднительно, поскольку законодатель выбрал «плюралистическую» модель участия государства в гражданских правоотношениях, что является следствием существования в нашем правовом порядке трехчленной классификации субъектов права и отказа от конструкции государства – юридического лица. Необходимо согласиться с мнением, что указанная конструкция создает значительные затруднения, особенно для контрагентов государства в части установления компетенции и решения вопросов ответственности государства. В данной области (определения состава и полномочий органов, правомочных выступать от имени государства) также отчетливо прослеживается переплетение и взаимодействие публичного и частноправового регулирования, так как и состав, и полномочия органов, действующих от имени государства в гражданских правоотношениях, определяются актами, относящимися к публичному праву, причем к различным его отраслям и институтам, что значительно затрудняет правоприменение.

В то же время, на наш взгляд, необходимо признать, что «плюралистическая» модель участия государства в гражданском обороте как цивилистическая категория вполне приемлема для российской правовой систе-

мы и
причи
ставля
компе
гражд
бюдже
годня
об отв
тивнос
от пуб
этой с
вать на
виях н
констр
Задача
заключ
государ
состав

мы и замена ее на конструкцию государства – казны нецелесообразна по причинам, изложенным выше. Проблема состоит в публично-правовой составляющей этой сложной правовой конструкции, в определении состава и компетенции органов, уполномоченных выступать от имени государства в гражданском обороте, в вопросах выделения средств в соответствующих бюджетах на исполнение решений по искам к государству, которых на сегодня выделяется крайне недостаточно, что делает декларативными нормы об ответственности государства как частноправового субъекта. Неэффективность системы в целом в данном случае зависит не от частноправовой, а от публично-правовой составляющей. И пока публично-правовой элемент этой системы не будет надлежащим образом функционировать, рассчитывать на эффективное действие «плюралистической модели» в наших условиях не приходится. То же самое можно прогнозировать и в случае замены конструкции государства как частноправового субъекта на монистическую. Задача законодателя и науки на современном этапе, как представляется, заключается, скорее, в совершенствовании существующей модели участия государства в гражданском обороте, а конкретно – ее публично-правовой составляющей.

Материал поступил в редакцию 13.05.05.