

---

Председатель редакционной коллегии — главный редактор  
**Т. Я. Хабриева**

---

Редакционная коллегия:

---

<b>А. А. Арифалин</b>	<b>Л. А. Окуньков</b>
<b>С. А. Боголюбов</b> (заместитель председателя редколлегии)	<b>Ю. П. Орловский</b> (заместитель председателя редколлегии)
<b>И. С. Власов</b>	<b>А. Е. Постников</b>
<b>Г. А. Гаджиев</b>	<b>М. С. Студеникина</b>
<b>В. М. Жуйков</b>	<b>Ю. А. Тихомиров</b>
<b>А. Б. Карлин</b>	<b>И. О. Хлестова</b>
<b>Э. И. Мачульский</b>	<b>К. Б. Ярошенко</b>

---

**Информация для авторов:**

Ваши материалы (объемом до 0,5 а. л.,  
отпечатанные через 1,5 интервала,  
желательно с приложением дискеты) направляйте  
в редакцию по адресу:

101990, Москва-Центр, Колпачный пер., 9а  
Просьба указывать свою должность, ученую степень,  
фамилию, имя и отчество, почтовый адрес, телефон.  
Рукописи не возвращаются.

Позиция редколлегии может не совпадать с позицией авторов.  
Следует также иметь в виду, что, публикуя присланные материалы,  
мы исходим из согласия авторов на размещение их статей  
в электронных базах информационно-справочных систем  
«КонсультантПлюс» и «Гарант».

**Телефоны и факс редакции: (495) 625-45-05, 623-67-93, 621-62-95.**

**E-mail: [jrp@norma-verlag.com](mailto:jrp@norma-verlag.com)**

**Интернет: <http://www.norma-verlag.com>**

**Редакционная коллегия:**

117259, Москва, Б. Черемушкинская, д. 34  
Институт законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации.  
Тел.: (495) 719-73-02; факс: 719-76-02

- 
- © Институт законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации, 2006  
© Юридическое издательство «Норма», 2006

Р

пр  
Росси

издат

Тихомир  
правовед  
и общест

Росси  
со

Конюхов  
о концеп  
закона «С

Серегина  
разгранич  
органов г  
в области  
населения

Гусенбеко  
взаимодей  
самоупра  
государств  
субъектов

Веденеев  
избирател  
Российско  
правовой



# Журнал РОССИЙСКОГО ПРАВА

Учредители:  
Институт  
законодательства  
и сравнительного  
правоведения  
при Правительстве  
Российской Федерации

Юридическое  
издательство «Норма»



Основан в 1997 году

Выходит ежемесячно

Издатель:  
Юридическое  
издательство  
«Норма»

Справедливость касается индивида, закон — целого общества.

И.-В. Гёте

## Содержание

- Тихомиров Ю. А. Сравнительное правоведение: развитие концепций и общественной практики ..... 3
- Российское законодательство: состояние и проблемы**
- Конюхова Т. В. К вопросу о концепции проекта федерального закона «О финансовом контроле» .... 16
- Серегина Л. В. Тенденции разграничения полномочий органов государственной власти в области содействия занятости населения ..... 28
- Гусенбеков И. И. Некоторые аспекты взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов Российской Федерации .... 38
- Веденеев Ю. А. Развитие избирательной системы Российской Федерации: проблемы правовой институционализации ..... 47
- Голубцов В. Г. Гражданско-правовой статус государственных и муниципальных органов ..... 58
- Гулидов П. В. Объективные предпосылки изменения российского законодательства об опеке и попечительстве ..... 69
- Комментируем действующее законодательство**
- Брежнев О. В. Проблема «совместной компетенции» в сфере судебного нормоконтроля в России и пути ее решения ..... 75
- Теория права**
- Чернобель Г. Т. Право как мера социального блага ..... 83
- Марченко М. Н. Судебный прецедент: разнообразие понятий и многообразие форм проявления ..... 96



# Гражданско-правовой статус государственных и муниципальных органов

В. Г. Голубцов

Отечественное гражданское право не знает определения государственного органа. В литературе данное понятие разработано в таких отраслях юридической науки, как теория государства и права, конституционное и административное право. Имеются самостоятельные определения государственного органа и в иных гуманитарных областях науки (политология, социология и т. п.).

Наличие нормативных определений в настоящее время, по крайней мере в отечественной практике, является исключением из общего правила. Ранее законодательство РФ и ее субъектов шло по пути закрепления понятия «государственный орган» в законах о государственной службе.

Так, согласно ст. 1 Федерального закона от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации»<sup>1</sup> (утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ) под государственными органами понимались федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также иные государственные органы, образуемые в соответствии с Конституцией Российской Федерации.

Законом Кемеровской области от 13 февраля 1998 г. № 6-03 установлено, что государственный орган — это «учреждение либо избираемое должностное лицо, исполняющее от имени государства его функции,

финансируемое из областного бюджета и наделенное властными полномочиями».

Примечательно в этом плане положение ст. 1 Закона Республики Саха (Якутия) от 26 марта 1993 г. № 1417-XII «О государственной службе», в соответствии с которым государственный орган определялся как «учреждение (организация) либо избираемое должностное лицо, исполняющее государственные функции, финансируемое из республиканского или местного бюджетов, наделенное властными полномочиями, как правило, с правом юридического лица».

Законом Республики Алтай от 10 апреля 1997 г. № 20-17 «О государственной службе Республики Алтай» установлен уровень государственной службы, определяемый принадлежностью к республиканским, местным и федеральным государственным органам. При этом государственными органами почему-то названы местные (муниципальные) выборные органы и местные администрации<sup>2</sup>.

Такой подход может иметь законное обоснование только в том случае, если местные органы в соответствии с конституцией государства относятся к государственной власти. Это практикуется в некоторых зарубежных правовых системах, например в Республике Казахстан, где принят Закон от 23 января 2001 г. № 148-2 «О местном государственном управлении в Республике Казахстан». Указанный закон наряду с деятельностью маслихатов, которые аналогичны мест-

Голубцов Валерий Геннадьевич — доцент ГОУВПО «Пермский государственный университет», кандидат юридических наук.

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 2990.

<sup>2</sup> См.: Александрова З. О. Правовое регулирование труда государственных служащих // Трудовое право. 2000. № 3. С. 27.

ным со  
тирует  
местно  
ставит  
тельств  
вопрос  
стве К  
о местн  
власти,  
законод  
нах пуб  
Как  
щему  
1995 г.  
связи с  
закона  
дарстве  
Российс  
определ  
гана ме  
принят  
принят  
также п  
нется л  
ственно  
Указа  
ет и в  
участни  
меров м  
Закона  
админис  
соответс  
ственно  
сударст  
номочен  
государс  
ей комп  
В ста  
Беларус  
сударст  
ке Белар  
органом  
соответс  
публики  
  
<sup>3</sup> См.: Ко  
управлени  
В 2 т. М.: С  
<sup>4</sup> См.: СЗ  
<sup>5</sup> См.: За  
27 ноября  
ративных п  
Республики  
№ 536-II).



го бюд-  
ми пол-  
ане по-  
ублики  
1993 г.  
венной  
оторым  
елялся  
ия) ли-  
е лицо,  
е фун-  
публи-  
жетов,  
мочия-  
ориди-  
гай от  
) госу-  
блики  
судар-  
немый  
пикан-  
ым го-  
и этом  
поче-  
ници-  
мест-  
закон-  
и слу-  
соот-  
удар-  
енной  
кото-  
исте-  
е Ка-  
23 ян-  
тном  
Рес-  
ий за-  
асли-  
мест-  
регу-  
лужа-  
27.

Журнал российского права №6 — 2006

ным советам, подробно регламен-  
тирует деятельность акимов (глав  
местной администрации) как пред-  
ставителей президента и прави-  
тельства на местах. Аналогично  
вопрос решается в законодатель-  
стве Кубы и Китая, где речь идет  
о местных органах государственной  
власти, в Японии, где существует  
законодательство о местных орга-  
нах публичной власти<sup>3</sup>.

Как уже упоминалось, к настоя-  
щему времени Закон от 31 июля  
1995 г. № 119-ФЗ утратил силу в  
связи с принятием Федерального  
закона от 27 июля 2004 г. «О госу-  
дарственной гражданской службе  
Российской Федерации»<sup>4</sup>, в котором  
определению государственного ор-  
гана места не нашлось. В связи с  
принятием нового закона ранее  
принятые законы субъектов РФ  
также подлежат пересмотру. Оста-  
нется ли в них понятие государ-  
ственного органа — покажет время.

Указанная тенденция существу-  
ет и в законодательстве стран —  
участниц СНГ. Из известных при-  
меров можно привести норму ст. 2  
Закона Республики Казахстан «Об  
административных процедурах»<sup>5</sup>, в  
соответствии с которой под государ-  
ственными органами понимаются го-  
сударственные учреждения, упол-  
номоченные действовать от имени  
государства в соответствии со сво-  
ей компетенцией.

В статье 3 Закона Республики  
Беларусь от 14 июня 2003 г. «О го-  
сударственной службе в Республи-  
ке Беларусь» под государственным  
органом понимается образованная в  
соответствии с Конституцией Рес-  
публики Беларусь, иными законо-

<sup>3</sup> См.: Козбаненко В. А. Государственное  
управление. Основы теории и организации:  
В 2 т. М.: Статут, 2002. Т. 1. С. 115.

<sup>4</sup> См.: СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

<sup>5</sup> См.: Закон Республики Казахстан от  
27 ноября 2000 г. № 107-III «Об админист-  
ративных процедурах» (в редакции Закона  
Республики Казахстан от 12 марта 2004 г.  
№ 536-III).

дательными актами организация,  
осуществляющая государственно-  
властные полномочия в соответ-  
ствующей сфере (области) государ-  
ственной деятельности. В случаях и  
пределах, предусмотренных зако-  
нодательными актами, к государ-  
ственным органам приравниваются  
государственные учреждения и иные  
организации, обеспечивающие де-  
ятельность Президента Республи-  
ки Беларусь или государственных  
органов.

Разнообразие нормативных фор-  
мулировок требует приведения их  
к одному стандарту, по крайней  
мере в рамках гражданского пра-  
ва одной правовой системы. Почву  
для поиска такого понятия может  
дать анализ научных определений.

С учетом изложенного представ-  
ляется необходимым сформулиро-  
вать отраслевое гражданско-право-  
вое понятие государственного ор-  
гана, используя определения из иных  
отраслей знания.

Вообще под государственным ор-  
ганом понимают структурно обособ-  
ленную часть государственного ап-  
парата (в широком смысле сло-  
ва), которая обладает государствен-  
но-властными полномочиями по  
осуществлению определенных фун-  
кций государства и располагает для  
этого организационно-правовыми и  
материально-финансовыми возмож-  
ностями<sup>6</sup>.

Вряд ли стоит принимать опреде-  
ление государственного органа,  
сформулированное отдельными ав-  
торами следующим образом: «Под  
государственным органом понима-  
ются государственные учреждения  
и организации, содержащиеся за  
счет государственного бюджета»<sup>7</sup>.

В целом оно совпадает с поняти-  
ем бюджетной организации, кото-

<sup>6</sup> См.: Автономов А. С. Правовая онтоло-  
гия политики: к построению системы кате-  
горий. М.: ООО Фирма «Инфограф», 1999.  
С. 189.

<sup>7</sup> Комментарий к НК РФ, части первой //  
[http://www.nalogi.kg/ru/comment\\_nk](http://www.nalogi.kg/ru/comment_nk)

Журнал российского права №6 — 2006



рая согласно п. 1 ст. 161 Бюджетного кодекса определяется как: «Бюджетное учреждение — организация, созданная органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления для осуществления управленческих, социально-культурных, научно-технических или иных функций некоммерческого характера, деятельность которой финансируется из соответствующего бюджета или бюджета государственного внебюджетного фонда на основе сметы доходов и расходов»<sup>8</sup>.

Таким образом, к основным признакам государственного органа, определяющего его правоспособность в гражданском праве, по нашему мнению, относятся следующие:

1) компетенция, определенная соответствующей нормативной базой;

2) особенности процедуры учреждения данного органа, которая сводится к соблюдению порядка его создания (надлежащим лицом, в надлежащем порядке).

В то же время мы полагаем, что данные признаки характеризуют не столько гражданско-правовой статус, сколько именно властный. В связи с этим обстоятельством, по нашему мнению, гражданско-правовые особенности государственных органов как участников безвластных отношений следует раскрывать через понятие гражданской правосубъектности. Понятие же правосубъектности вторично по отношению к категории «субъект», в связи с чем нам прежде предстоит определиться, с какой из известных разновидностей субъектов гражданского права мы имеем дело, говоря о государственных органах как представителях публично-правовых образований, или речь пойдет об особом случае и особом субъекте.

Что касается организационно-правовой формы государственных

органов, то в зависимости от конкретной правовой системы такие могут иметь статус юридического лица либо действовать без такового. Однако применительно к России данный вопрос не представляется разрешенным до конца, ибо законодательство на сей счет «молчит», а систематическое толкование отдельных норм приводит исследователей порою к противоположным выводам.

Из анализа действующего отечественного законодательства следует, что в Российской Федерации отсутствуют четкие основания отнесения того или иного государственного органа к юридическим лицам. Разрешение данного вопроса находится в компетенции учредителя соответствующего государственного органа. Всю совокупность государственных органов нельзя в рамках отечественной правовой системы свести ни к юридическим лицам, ни к образованиям вне организационно-правовой формы юридического лица, поскольку, как отмечается в литературе, «государственные органы — это в первую очередь те же физические лица, которые работают в госструктурах и в силу возложенных на них обязанностей соблюдают интересы государства, т. е. общественно полезные интересы большинства граждан»<sup>9</sup>.

Поэтому под государственным органом принято понимать гражданина или коллектив граждан, наделенных государственно-властными полномочиями. При этом наличие у такого коллектива статуса юридического лица является факкультативным признаком и само по себе не изменяет его административно-правовой природы, являясь лишь частным случаем.

Однако можно ли сказать то же самое относительно гражданско-

<sup>9</sup> Золотухин А. В. Теоретические аспекты развития института ответственности за налоговые правонарушения в науке российского права // Законодательство и экономика. 2003. № 8. С. 16.

<sup>8</sup> СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

правовые  
вступае  
Если да  
констати  
иной орг  
мы (в ч  
юридич  
объем п  
лектива  
лица.

Эта пр  
ная для  
лом кра  
литерат  
сущест  
точки з  
тельно с  
ским, к  
коллект  
рое не я  
цом, не  
субъект  
воспосо  
ных отн  
теории

Для реа  
дения го  
требует  
лица, р  
коллект  
ративно  
нарушен  
юридич  
только  
го права  
ключите  
листике  
значени

Согла  
такими с  
только а  
ектности  
правосп  
И. А. Ку  
доводы

<sup>10</sup> См.: Б  
реждения  
Право и э  
<sup>11</sup> См.: Н  
воспосо  
без образ  
во в треть  
ровские к



правовых отношений, в которые вступает государственный орган? Если да, то мы будем вынуждены констатировать, что наличие той или иной организационно-правовой формы (в частности, наличие свойств юридического лица) придает иной объем прав, нежели просто у коллектива, без образования такового лица.

Эта проблема, чрезвычайно важная для гражданского права, в целом крайне мало исследована в литературе. По данному поводу существуют две противоположные точки зрения. Первая последовательно отстаивается М. И. Брагинским, который утверждает, что коллективное образование, которое не является юридическим лицом, не имеет гражданской правосубъектности<sup>10</sup>, ограничиваясь правоспособностью в административных отношениях, что признается в теории административного права. Для реализации функций принуждения государственным органам не требуется наличие юридического лица, равно как для привлечения коллективов граждан к административной ответственности за правонарушение. Таким образом, статус юридического лица является не только порождением гражданского права, но и имеет при этом исключительное применение в цивилистике, за пределами которой его значение утрачивается.

Согласно другой точке зрения, за такими образованиями сохраняется не только административная правосубъектность, но и общая гражданская правоспособность. Так, например, И. А. Кузьмин приводит некоторые доводы в пользу второй позиции<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> См.: Брагинский М. И. Договоры об учреждении коллективных образований // Право и экономика. 2003. № 3. С. 10.

<sup>11</sup> См.: Кузьмин И. А. Гражданская правоспособность хозяйствующих субъектов без образования юридического лица // Право в третьем тысячелетии. Вып. 1. Александровские куранты. 2000. С. 21—26.

Эти доводы с нашими дополнениями сводятся к следующему. Современное законодательство знает достаточно много видов подобных образований, чтобы проблема недостаточности правового урегулирования их гражданско-правового статуса была неочевидна. Среди таких объединений можно назвать:

1) трудовые коллективы, которые, хотя в настоящее время и являются субъектами лишь трудовых отношений, но ранее обладали гражданской правосубъектностью, поскольку Закон СССР «О трудовых коллективах» предоставил коллективу предприятия не только право самоуправления, но и вполне определенные гражданские имущественные права. Так, трудовые коллективы получили возможность самостоятельно осуществлять деятельность от своего имени, а не от имени организации, в которой они состояли. С последней эти коллективы заключали договор аренды помещения предприятия с правом выкупа и лишь потом преобразовывались в хозяйственное товарищество.

Глава 55 Гражданского кодекса РФ, продолжая вышеуказанные тенденции, закрепила еще один пример деятельности коллектива граждан без образования юридического лица — договор простого товарищества. Простое товарищество объединяет признаки трудового коллектива и частного предпринимательства, так как по форме оно не требует образования юридического лица, а по содержанию является объединением частных предпринимателей. Такое объединение носит формальный характер, поскольку каждый из предпринимателей вправе осуществлять сделки как до объединения в простое товарищество, так и после; как в интересах товарищества, так и относительно себя, ибо правоспособность частного предпринимателя в деятельности, не связанной с деятельностью простого товарищества, не утрачивается.



В этом плане Федеральный закон РФ «Об общественных объединениях»<sup>12</sup> содержит пример совсем иного рода. Статья 3 указанного закона разрешает деятельность общественных объединений без регистрации их в качестве юридического лица, указывая, что в этом случае такое объединение не приобретает прав юридического лица. При этом такое объединение признается законом, и, соответственно, из этого признания вытекает некоторая правоспособность.

Мы могли бы в духе советских традиций отказать общественным объединениям в предоставлении гражданской правосубъектности, мотивируя это тем, что они служат социально значимым интересам и ведение их хозяйственной деятельности не является основной их задачей. Однако в силу особенностей отраслевого деления наше законодательство относит их главным образом к сфере некоммерческих организаций, то есть субъектов гражданского права, ибо то время, когда общественные структуры выполняли управленческие функции в обществе (товарищеские суды, общественный контроль и т. д.), безвозвратно ушло.

Кроме того, даже в этом случае такое объединение несет какие-то конкретные права и обязанности, имеет некоторые личные блага — честь, деловая репутация, право на название и др. Для реализации этих прав такое объединение должно совершать некоторые юридические действия (например, сделки и т. п.), обладать и пользоваться этими благами.

Гражданское законодательство не лишает государственные органы возможности действовать без образования юридического лица. В соответствии с безусловным прин-

ципом гражданского права «разрешено все, что не запрещено» мы не можем отказывать в гражданской правоспособности органам власти и управления только на основании отсутствия факта регистрации в качестве юридического лица.

Исходя из того, что, как указано в п. 1 ст. 49 ГК РФ, юридическое лицо может иметь гражданские права, связанные с его уставными целями, юридические лица имеют лишь часть гражданских прав, ограниченную его целями. Граждане же обладают всем их комплексом.

Поэтому если мы говорим о личных правах, то должны признать, что все государственные органы обладают единым их комплексом. Этот вывод следует из вышеустановленного нами соотношения объема прав субъектов: у личности их не может быть меньше, чем у юридического лица. Но есть еще и сила принуждения, принадлежащая именно коллективу. Однако право принуждения принадлежит не всякому, а только уполномоченному юридическому лицу — органу власти. Деятельность государственных органов строится по принципу единоначалия. Следовательно, и в этих органах власть не принадлежит коллективу, то есть обществу. Власть и сила принуждения принадлежат, таким образом, не обществу, а государству в целом. Государство есть носитель закона и выразитель воли народа, делегированной ему последним. Итак, общество первично, но в силу того, что оно самоустраивается и доверяет себя государству, государство приобретает высший характер воли народа, облеченной в форму государственной власти, и в конечном счете оно становится первично по отношению к обществу в отношениях с личностью<sup>13</sup>.

Отказавшись от применения на практике теории подчинения интересов личности коллективу, мы

<sup>13</sup> См.: Кузьмин И. А. Указ. соч. С. 21—26.

<sup>12</sup> См.: Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (ред. от 2 февраля 2006 г.) «Об общественных объединениях» // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

должны при  
ный орган -  
может полу  
кону больш  
представля  
дарственно  
ется полно  
государства  
ношениях. Е  
лим себе д  
что всякий  
независимо  
структуры,  
но-правово  
данскую п  
иное не пр  
му законода

Но в пос.  
димо иметь  
тивный акт  
ретному ор  
сти вступат  
вые сделки  
ствование п  
положения  
общим при  
права и здр  
деятельност  
ного органа,  
зования юри  
ется в фина  
лизации им

К имущес  
ет прежде  
ствии со ст.  
и распоряж  
лях, в данне  
щих предпр  
ности, и пра  
деятельност  
принимател  
ные хозяйс  
дарственно  
обеспечение  
бойного фи  
бюджетных

Распоряж  
лизуется в с  
ципа равенс  
субъектов,  
что все су  
права имею  
лючение ра  
ственных д



должны признать, что государственный орган — юридическое лицо не может получать по отдельному закону больше прав, чем гражданин, представляющий единоличный государственный орган. Он также является полномочным представителем государства в гражданских правоотношениях. В этом смысле мы позволим себе допустить утверждение, что всякий государственный орган, независимо от его наименования и структуры, а также организационно-правовой формы, имеет гражданскую правоспособность, если иное не противоречит гражданскому законодательству.

Но в последнем случае необходимо иметь действующий нормативный акт, запрещающий конкретному органу или их совокупности вступать в гражданско-правовые сделки. Однако такое существование подобного нормативного положения будет противоречить общим принципам гражданского права и здравому смыслу, так как деятельность любого государственного органа, в том числе и без образования юридического лица, нуждается в финансировании, т. е. в реализации имущественных прав.

К имущественным правам следует прежде всего отнести в соответствии со ст. 18 ГК РФ право иметь и распоряжаться имуществом в целях, в данном случае не составляющих предпринимательской деятельности, и право вести хозяйственную деятельность, отличную от предпринимательской в том, что обычные хозяйственные сделки государственного органа направлены на обеспечение собственного бесперебойного финансирования в рамках бюджетных отношений.

Распоряжение имуществом реализуется в сделках. Исходя из принципа равенства всех экономических субъектов, мы должны признать, что все субъекты гражданского права имеют равное право на заключение различного вида хозяйственных договоров. Рассматривая

подобную ситуацию, с одной стороны, мы выходим за рамки гражданского права и внедряемся в бюджетный процесс, который носит публичный характер и поэтому возвышается над гражданскими отношениями. На отношения между субъектами бюджетного процесса, это следует из содержания ст. 3 БК РФ, действие актов гражданского законодательства не распространяется.

С другой стороны, анализ норм бюджетного права приводит нас к следующим рассуждениям. Действие БК РФ распространяется на отношения по финансированию между самими органами государства (т. е. на внутренние отношения). Отношения внешние регулируются гражданским правом. Таким образом, во внешних отношениях государственные органы обладают гражданской правоспособностью, а во внутренних — бюджетной. Но бюджетная правоспособность является производной от гражданской. Поэтому возражения против предоставления общей гражданской правоспособности государственным органам без образования юридического лица основаны большей частью на психологических мотивациях, чем на правовых.

Признавая за указанными органами общую гражданскую правоспособность, необходимо отметить, что такой орган имеет и специальную правоспособность, тождественную между органами данного уровня. Так, государственные органы участвуют в хозяйственном обороте оружия и боеприпасов.

По этому поводу В. В. Кудашкин пишет: «Хозяйственный оборот продукции военного назначения осуществляется на основании решений уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, а не хозяйствующих субъектов (субъектов военно-технического сотрудничества) и государственных органов субъектов Российской Федерации. В правовом отношении эти решения представляют совокупность разре-



шений, представляющих исключение из общего правила, а именно установленного общего запрета на основополагающие юридически значимые действия в области военно-технического сотрудничества, объединяемых понятием «система экспортного контроля в отношении оборота продукции военного назначения»<sup>14</sup>.

Приведенное утверждение В. В. Кудашкина никоим образом не противоречит нашему ранее сделанному выводу о наличии общей правоспособности, ибо сделки в отношении ограниченно оборотоспособных объектов гражданского права связываются с соответствующим разрешением государственных органов как для частных лиц, так и для представителей публично-правовых образований. В свою очередь, сделки с определенными видами вооружения (оружие коллективного и массового поражения) вправе осуществлять только специально уполномоченные государственные структуры. Таким образом, государственные органы могут иметь не только специальную правоспособность, но, как бы мы выразились, и исключительную.

Вводимое нами понятие исключительной правоспособности связано в какой-то мере с понятием компетенции, в том числе и исключительной, но представляет, по нашему мнению, отдельное, самостоятельное понятие.

Согласно общему определению, в основе исключительной компетенции лежит понятие исключительного права, т. е. того правомочия, которое не может быть передано другому лицу. Следовательно, исключительная компетенция есть совокупность таких полномочий. Но,

<sup>14</sup> Кудашкин В. В. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами» // СПС «КонсультантПлюс: Комментарии законодательства». С. 16.

как уже указывалось, данное понятие применимо к сфере вытекающих из осуществления властных отношений, в то время как в гражданском праве вместо понятия компетенции мы предлагаем понятие правоспособности.

Под исключительной правоспособностью мы подразумеваем способность публично-правовых образований или их соответствующего органа участвовать в тех гражданско-правовых отношениях, которые связаны с отчуждением объектов, запрещенных к свободному обороту (это оружие коллективного действия, ядерные и иные опасные материалы).

Изъятие отдельных объектов из оборота допускается лишь в случаях, прямо указанных в законе, и исключительное право на оборот таких вещей принадлежит государству. Как отмечено в литературе, «такое изъятие может объясняться тремя причинами: во-первых, тем, что отдельные объекты гражданских прав по своей природе вообще неотчуждаемы от личности человека. Это жизнь, здоровье, личная неприкосновенность частной жизни, честь и достоинство, имя и другие нематериальные блага (ст. 150 ГК). Во-вторых, отдельные объекты, составляющие государственную и муниципальную собственность, соответственно, должны находиться в общественном пользовании (дороги, улицы, национальные парки и скверы, заповедники и т. д.). В-третьих, гражданские права в отношении отдельных объектов могут быть ограничены в целях защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (п. 2 ст. 1 ГК)»<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Научно-практический комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой / Под ред. В. П. Мозолина, М. Н. Малеиной. М.: Норма, 2004. С. 141.

Вместе  
титель, что  
чественно  
пект пра  
ее специа  
дашкин в  
нии на пр  
ре военно  
чества, к  
с предме  
ного обо  
ствующи  
но-техни  
ограниче  
жны име  
способность  
неторгово  
нии прод  
ния, кото  
ветствии  
РФ, и су  
вершении  
отношени  
которые пр  
КВТС Ро  
а также  
вывоз (в  
екты ВТО  
выдачи л  
В свои  
ется на  
установл  
может б  
правах л  
предусм  
но ст. 9  
от 19 ин  
военно-  
стве Рос  
странны  
ное мнен  
следующ  
Во-пе  
юридиче  
видно, т  
ют торг  
средстве  
ных пре  
ных орга  
ветствуй  
доставл

<sup>16</sup> Кудашкин

<sup>17</sup> См.: С



Вместе с тем необходимо отметить, что в настоящее время в отечественной литературе данный аспект правоспособности относится к ее специальному виду. Так, В. В. Кудашкин в указанном выше сочинении на примере деятельности в сфере военно-технического сотрудничества, которая охватывает сделки с предметами, изъятыми из свободного оборота, пишет, что «хозяйствующие субъекты в сфере военно-технического сотрудничества ограничены в своих правах и должны иметь специальную правоспособность на осуществление внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения, которую они получают в соответствии с решением Президента РФ, и субъективные права на совершение внешнеторговой сделки в отношении военной продукции, которые предоставляются решением КВТС России (Правительства РФ), а также субъективные права на вывоз (ввоз) ПВН, которыми субъекты ВТС наделяются в результате выдачи лицензии КВТС России»<sup>16</sup>.

В своих рассуждениях он ссылается на п. 2 ст. 49 ГК РФ, которым установлено, что юридическое лицо может быть ограничено в своих правах лишь в случаях и порядке, предусмотренных законом, а именно ст. 9 и 12 Федерального закона от 19 июля 1998 г. № 114-ФЗ «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами»<sup>17</sup>. Данное мнение мы можем принять со следующими оговорками.

Во-первых, речь идет лишь о юридических лицах, причем, очевидно, тех, которые осуществляют торговую деятельность непосредственно, то есть государственных предприятиях, и государственных органах, утверждающих соответствующие сделки, а также предоставляющих разрешение на их

совершение. Мы же рассматриваем только государственные органы.

Во-вторых, вряд ли можно утверждать, что публичное лицо, обладая специальной компетенцией, которая является дополнительной по отношению к общей, ограничивается в правах. Наоборот, в силу его специальных задач, государством ему предоставляется ряд новых имущественных и неимущественных прав, регулирующих его правовой статус.

Кроме того, с утверждением В. В. Кудашкина корреспондирует мнение авторов Комментария к ГК РФ, которые приходят к несколько иному выводу, полагая, что в указанном выше случае конкурирующей должна являться норма п. 3 ст. 1 ГК РФ (ограничения перемещения товаров и услуг могут вводиться в соответствии с федеральным законом) и п. 2 ст. 129 ГК РФ (виды объектов гражданских прав, нахождение которых в обороте не допускается, должны быть прямо указаны в законе)<sup>18</sup>.

Таким образом, отличительный критерий, определяющий особенности отдельной от общей правосубъектности, лежит не в области организационно-правовой формы, а в области специфики тех конкретных задач, которые поставлены для разрешения перед государственным органом.

Определяя же сущность возникающей при этом правоспособности, мы не можем признать ее лишь просто специальной по следующим основаниям. Специальной правоспособностью обладают юридические лица, что в нашем случае имеет частное значение. Правоспособность государственного органа, который не является юридическим лицом, не может быть тождественна по своему роду правоспособности рядового юридического лица.

<sup>18</sup> См.: Научно-практический комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой / Под ред. В. П. Мозолина, М. Н. Малейной. С. 167.

<sup>16</sup> Кудашкин В. В. Указ. соч. С. 16.

<sup>17</sup> См.: СЗ РФ. 1998. № 30. Ст. 3610.



Гражданское законодательство устанавливает в ст. 124 ГК РФ экономическое равенство публично-правовых образований, но не представляющих их органов. Допустимо предположить, что их статус является подчиненным по отношению к статусу публично-правовых образований и, возможно, между собою на тождественных уровнях схож. Но данные рассуждения не проливают хоть сколько-то света на статус госорганов без образования юридического лица. Не имея специальной правоспособности, но, наделяясь общей, они выполняют не менее важные функции, чем госорганы со статусом юридического лица. Спрашивается, на каком же основании? Ответ нам представляется очевидным, поскольку данные органы обладают правоспособностью иного рода, отличной от общей правоспособности, которая позволяет восполнять отсутствие признаков юридического лица и выполнять государственные функции в гражданском обороте. Поэтому она является над-специальной (сверх-специальной), либо, как нам кажется, может называться более благозвучно — исключительная правоспособность.

Данный вид правоспособности ранее не выделялся в нашей науке, но следует отметить и то, что правовой статус государственного органа без образования юридического лица не был предметом самостоятельных исследований в этой области. Кроме того, практика построения правоотношений между таковыми органами и иными субъектами хозяйствования на протяжении последнего времени значительно меняется.

Так, во многих судебных решениях наблюдается тенденция признания самостоятельной правоспособности у органов без образования юридического лица. Отчасти это связано с позитивными изменениями в процессуальном законодательстве, как гражданском, так и ар-

битражном, а отчасти с преодолением психологических барьеров.

Например, согласно ст. 22 ранее действовавшего АПК РФ от 5 мая 1999 г. арбитражным судам были подведомственны дела по экономическим спорам, возникающим между юридическими лицами (организациями), гражданами, осуществляющими предпринимательскую деятельность без образования юридического лица и имеющими статус индивидуального предпринимателя, приобретенный в установленном законом порядке. Поскольку в соответствии с п. 3 ст. 55 ГК РФ филиалы, представительства не являются юридическими лицами, заявления, вытекающие, скажем, из деятельности органов внутренних дел, предъявлялись к юридическому лицу — Управлению внутренних дел субъекта РФ. Сами же органы внутренних дел на местах рассматривались именно как филиалы. Та же позиция была закреплена и в действующем АПК.

Тем не менее судебная практика знает случаи, когда местный орган внутренних дел рассматривался в качестве ответчика. Следовательно, за ним была признана одна из составляющих юридического лица — способность иметь права и обязанности, быть ответчиком и истцом в суде.

Так, агрофирма «Орион» обратилась в Арбитражный суд Алтайского края с иском к Новоалтайскому городскому отделу внутренних дел и администрации города Новоалтайска об истребовании имущества из чужого незаконного владения на основании ст. 301 Гражданского кодекса Российской Федерации<sup>19</sup>.

По ходатайству истца к участию в деле в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований на предмет спора, было

<sup>19</sup> См.: Постановление Президиума ВАС РФ от 2 февраля 1999 г. № 2763/98 // Вестник ВАС РФ. 1999. № 5.

привле  
ной отв  
ственно  
«Рост».  
«ПКП»  
Арбитра  
декса Р  
пило в  
лица, за  
ные тре  
и проси  
ственно  
алтайски  
Решен  
иске отк  
изъятие  
алтайски  
законное  
данном к  
ствует. П  
дующих  
статус от  
Постан  
инстанции  
шение отм  
тайский Г  
«Рост» 56  
он не усп  
ность госуд  
станция п  
Однако П  
верным пе  
В итоге,  
города Нов  
но на том  
женная на  
обязанност  
ной продук  
законном о  
собственно  
публично-п  
изъятии б  
действующ  
Как указал  
этом случа  
не вправе  
воалтайском  
бований изъ  
дукции. Поз  
отказе в иск  
ным, а поста  
ной и кассац  
лежат отмен  
Уже в пос  
ВАС, придер



привлечено общество с ограниченной ответственностью «Производственно-коммерческое предприятие «Рост». До принятия решения ООО «ПКП «Рост» на основании ст. 38 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации вступило в дело в качестве третьего лица, заявляющего самостоятельные требования на предмет спора, и просило передать ему, как собственнику, спирт, изъятый Новоалтайским ГОВД.

Решением от 16 октября 1997 г. в иске отказано в связи с тем, что изъятие спирта произведено Новоалтайским ГОВД правомерно и незаконное владение имуществом в данном конкретном случае отсутствует. При этом ни одна из последующих инстанций не ссылаясь на статус ответчика.

Постановлением апелляционной инстанции от 15 декабря 1997 г. решение отменено. Суд обязал Новоалтайский ГОВД передать ООО «ПКП «Рост» 56 400 литров спирта, так как он не успел поступить в собственность государства. Кассационная инстанция поддержала это решение. Однако Президиум ВАС посчитал верным первоначальное решение.

В итоге, в иске к администрации города Новоалтайска также отказано на том основании, что возложенная на органы внутренних дел обязанность по изъятию алкогольной продукции, находящейся в незаконном обороте, и передача ее в собственность государства носит публично-правовой характер, при изъятии были соблюдены нормы действующего законодательства. Как указал Президиум ВАС РФ, «в этом случае истец и третье лицо не вправе были предъявлять Новоалтайскому ГОВД иск об истребовании изъятой алкогольной продукции. Поэтому решение суда об отказе в иске является обоснованным, а постановления апелляционной и кассационной инстанций подлежат отмене».

Уже впоследствии Президиум ВАС, придерживаясь той же пози-

ции, что и ранее, нашел возможным прокомментировать юридическую подоплеку принятого ранее решения. Так, в постановлении от 2 февраля 1999 г. № 5729/98 он указал, что иск будет считаться предъявленным к надлежащему ответчику, если не будет доказано, что выделившееся структурное подразделение ответчика является самостоятельным юридическим лицом, которому принадлежит спорное имущество<sup>20</sup>.

В настоящее время отечественное законодательство не отказывает в признании процессуальной правоспособности государственных органов без образования юридического лица. Наш вывод о наличии у государственного органа без образования юридического лица правосубъектности находит подтверждение и в нормах Гражданского кодекса РФ. Так, ст. 1069 ГК РФ выделяет самостоятельную деликтоспособность государственных органов, логически противопоставляя ее деликтоспособности органов как юридических лиц в ст. 1068.

В литературе предлагаются некоторые варианты систематизации норм об особой правоспособности государственных органов, в том числе и без образования юридического лица. Так, например, С. Э. Корх, рассматривая особенности правового статуса субъектов предпринимательства в отношениях с органами публичной власти, указывает следующее: «Наличие здесь имущественно-стоимостных отношений как элемента основных (управленческих) отношений позволяет установить в нормативном порядке не только субординированные обязанности предпринимателя, но и права в отношениях с органами управления и регулирования их деятельностью. Только при таком их правовом статусе частный интерес не будет подавляться, а стимулироваться властными структурами при одновременном удовлетворении публичного интере-

<sup>20</sup> См.: Вестник ВАС РФ. 1999. № 5.



са. Указанное решение, как показало все предыдущее исследование, лежит в плоскости разработки и принятия основополагающего межотраслевого комплексного нормативного акта типа Предпринимательского кодекса, в котором были бы системно урегулированы все отношения предпринимательства»<sup>21</sup>.

Оценивая данное предложение в целом позитивно, мы придерживаемся иного мнения. Как нам представляется, принятие отдельного кодифицированного акта скорее усложнит, а не упростит правовое регулирование в данной области,

<sup>21</sup> Корх С. Э. Теоретико-правовые вопросы межотраслевого статуса субъекта предпринимательства в современном российском праве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 1998. С. 12.

поскольку предмет гражданского права будет искать общие точки уже не только с нормами административного права, но и предпринимательского, которое, в свою очередь, проходя «обкатку», вызовет и без того негативно влияющие на экономику последствия. Именно такая ситуация сложилась в Украине, где наряду с Гражданским кодексом (Цивільним) действует еще и Хозяйственный (господарчий).

В связи с изложенным, по нашему мнению, в часть первую ГК РФ необходимо внести параграф о правоспособности государственных органов, назвав его, например, «Государственные органы без образования юридического лица», наделив их правоспособностью, которая, по нашему мнению, может именоваться исключительной.



В течение лет, начиная с момента вступления в силу Конституции Российской Федерации, в развитии государственного управления произошли значительные изменения. В частности, в последние годы наблюдается тенденция к усилению роли государства в экономике и социальной сфере. Это связано с необходимостью обеспечения стабильности и развития страны. В то же время, государство должно обеспечивать защиту прав и свобод граждан, поддерживать социальную справедливость и способствовать экономическому росту. Эти задачи требуют от государства эффективного управления и взаимодействия с гражданами. В настоящее время государство активно занимается реализацией этих задач, что способствует развитию страны и повышению уровня жизни ее граждан.

Гулидов Павел  
начальник  
Черниговского  
по правовым



**Подписывайтесь  
на «Журнал российского права»!**

Помимо районных и городских отделений связи, главпочтамтов краевых, областных и республиканских центров, подписаться на наш журнал Вы можете через издательство.

Индекс журнала: в Каталоге агентства «Роспечать» — 72230; в Объединенном каталоге «Пресса России» — 40711.

Об условиях подписки через издательство можно узнать, позвонив по телефонам (495) 363-42-60, 380-05-40, доб. 247, 248.  
Розничная продажа: Книжный супермаркет «Библиосфера» м. «Пролетарская», ул. Марксистская, д. 9 тел.: (495) 670-52-17, 670-52-18, 670-52-19 [www.bibliosfera-ddk.ru](http://www.bibliosfera-ddk.ru)

Заместитель главного редактора  
**Е. М. Доровских**

Ответственный секретарь  
**Н. А. Кудряшов**

Редактура

**Т. С. Кузнецова**

Корректурa — **А. А. Шарапова**

Компьютерная верстка — **А. И. Канунов**

Обложка и оформление — художник **С. С. Водчиц**

Свидетельство о регистрации № 015582

от 23 декабря 1997 г.

Формат 70x108/16. Подписано в печать 09.06.2006.

Усл. печ. л. 15,75. Тираж 5200 экз.

Отпечатано в типографии АО «Полимаг»  
127214, Москва, Дмитровское ш., 107.

Зак. 430