

На правах рукописи

Ромашко Елена Александровна

**ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ СО СТАТУСОМ
ЮРИДИЧЕСКОГО ЛИЦА КАК ОСОБЫЕ СУБЪЕКТЫ
КОНСТИТУЦИОННО- ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ**

специальность: 12.00.02 конституционное право, муниципальное право
12.00.03 гражданское право; предпринимательское право;
семейное право; международное частное право

*Автореферат диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук*

Архангельск- 2006

Работа выполнена в Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Поморский государственный университет им. М. В. Ломоносова».

Научный руководитель:
профессор,

доктор юридических наук,

МАЛЫЙ Александр Федорович

Официальные оппоненты:

доктор юридических наук, профессор
ЕРЕМИН Алексей Роальдович

кандидат юридических наук, доцент
ЧЕЛЫШЕВ Михаил Юрьевич

Ведущая организация:
университет

Тверской государственный

Защита состоится 19 мая 2006 года в 10⁰⁰ часов на заседании диссертационного совета К 212.081.01 при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В. И. Ульянова-Ленина» по адресу: 420008, г. Казань, ул. Кремлевская, д. 18, ауд. 326.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В. И. Ульянова-Ленина» (г. Казань, ул. Кремлевская, д. 35).

Автореферат разослан « ___ » _____ 2006 года

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук

Г. Р. Хабибуллина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ.

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена, прежде всего, ее теоретической и практической значимостью для обеспечения реализации частноправовых начал в деятельности органов государственной власти. Периодически проводимые изменения структуры органов исполнительной власти порождают необходимость поиска ответа на вопрос о соотношении частного и публичного в их деятельности, участия органов государственной власти в частноправовых отношениях. Обращаясь в 2003 г. к Федеральному Собранию РФ с ежегодным посланием, Президент РФ отмечал необходимость продолжения административной реформы путем сокращения функций государственных органов, разграничения полномочий между уровнями власти и обеспечения их финансовой самостоятельности¹. Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти"² воплотил принципиально новый подход к построению системы государственных органов. Часть органов исполнительной власти была ликвидирована, и их полномочия были переданы вновь созданным органам, оставшиеся подверглись реорганизации. Практическое значение в связи с проводимой реформой приобретает реализация поставленных в Указе задач: непосредственное осуществление реорганизационных процедур и оценка эффективности проведенной реформы и перераспределения полномочий государственных органов.

Обращение к обозначенной теме исследования имеет целью показать сложность и многогранность правового статуса государственного органа как субъекта конституционного права. Проблема наделения государственного органа статусом юридического лица в рамках

¹ См. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ//Российская газета. 2003 . 17 мая.

² Российская газета. 2004 г. 12 марта.

проводимой с начала 1990-х годов реформы гражданского законодательства приобретает особую актуальность. Глубокие теоретические исследования проводятся по общим вопросам деления права на "публичное" и "частное", проблемам публицизации частного права и степени вмешательства государства в частноправовые отношения, наделения органов государственной власти имуществом и их участия в бюджетных правоотношениях, государственной регистрации юридических лиц. Представляется, что все эти исследования имеют непосредственное отношение к рассматриваемой проблеме.

Несмотря на то что государственные органы создаются с определенной целью - осуществления функций государства, они наделяются статусом юридического лица. При этом понятие юридического лица, а следовательно, и его признаки, берутся исключительно из гражданского законодательства, поскольку понятия "юридическое лицо" наукой конституционного права до настоящего времени не выработано. Законодательное регулирование функционирования юридического лица начинается с процедуры его создания и регистрации, охватывает весь период деятельности и оканчивается его ликвидацией. В такой ситуации "наслоение" конституционного, административного законодательства, традиционно относящегося к сфере публичного права, на законодательство гражданское, частноправовое не может не порождать проблем как теоретических, так и практических. Поэтому основным содержанием работы является анализ признаков государственного органа в сравнении с основными характерными признаками юридического лица и выработка путей преодоления выявляемых при этом проблем.

Степень разработанности темы. Вопросы сущности государственного органа, элементы его правового статуса всегда вызывали повышенный интерес в юридической литературе. Аналогичным образом, Е. А. Суханов отмечает, что "проблема сущности юридического

лица является одной из фундаментальных и, можно сказать, "вечных" проблем гражданского права"¹. Вместе с тем, следует отметить, что исторически эти вопросы рассматривались в юридической литературе параллельно, но с разных позиций и исключительно учеными отраслевой специализации. Цивилисты разрабатывали теоретические вопросы сущности и правового статуса юридического лица, государствоведы - те же вопросы применительно к государственным органам.

В 20-х г.г. XX века экономика СССР стала государственной, предпринимательская деятельность частными лицами фактически не велась, и было исключено появление каких-либо юридических лиц "частного права". Государственные органы помимо традиционных функций управления были наделены хозяйственными функциями, имели статус юридических лиц. Именно в этот период имело место повышенное внимание цивилистов к проблемам правового статуса публичных субъектов. Здесь следует отметить труды специалистов-теоретиков: О. С. Иоффе, С. Н. Братуся, А. В. Венедиктова, И. Н. Коняева и других.

В начале 90-х г.г. произошла серьезная реформа как гражданского, так и конституционного и административного законодательства. Функции управления были отделены от функций хозяйствования, что, на наш взгляд, вернуло исследователей к разработкам узкоспециальных теорий, как это имело место в досоветский период: цивилисты вновь сосредоточились на проблемах юридических лиц "частного права", государствоведы - на реформе органов исполнительной власти.

Изложенная история вопроса объясняет, почему до настоящего времени глубокие исследования природы государственного органа, обладающего статусом юридического лица, с позиций публичного, конституционного права отсутствуют. Вышли лишь отдельные публикации, позволяющие посмотреть на проблему государственных

¹ Суханов Е. А. Предисловие// Козлова Н. В. "Понятие и сущность юридического лица. Очерк истории и теории: Учебное пособие. - М.: "Статут", 2003, С. 8

органов со статусом юридического лица как на особых субъектах, сочетающих в себе элементы и частного правового, и публично- правового статуса: работы Е. В. Богданова, А. П. Бердашкевича, О. В. Берга и других.

Объектом диссертационного исследования являются отношения, возникающие в процессе деятельности государственного органа со статусом юридического лица как субъекта публичного права.

Предметом исследования выступают правовое регулирование и практика применения законодательства в сфере создания, реорганизации и ликвидации государственных органов со статусом юридического лица, наделения их статусом (правами) юридического лица, осуществления ими имущественных прав, а также несения имущественной ответственности. Кроме того, исследованием затронуты теоретические вопросы, касающиеся природы государственного органа, его происхождения и сущности в сравнении с юридическим лицом.

Цели и задачи диссертационного исследования. Целью настоящего диссертационного исследования является анализ правового статуса такого субъекта конституционно- правовых отношений, как государственный орган со статусом юридического лица, обоснование его особого места среди субъектов конституционного права, выявление особенностей данного субъекта, влияющих на любые правоотношения, в которые он вступает. При этом акцентируется внимание на исследовании государственного органа как субъекта публичного права. Наличие статуса юридического лица у такого субъекта конституционно- правовых отношений рассматривается лишь как один из элементов его конституционно- правовой правосубъектности.

Методологические основы диссертации. Определяющим методом, использованным в творческом процессе, является диалектический, метод абстрагирования, анализа и синтеза. Исследование феномена государственного органа как юридического лица в развитии теории и

практики его функционирования потребовало применения конкретно-исторического метода, метода сравнительного правоведения.

Теоретическую основу диссертационного исследования составляют работы как отечественных, так и зарубежных ученых - правоведов разных специализаций.

Поскольку исследование носит комплексный характер, автору пришлось обратиться как к трудам ученых, раскрывающих природу юридического лица, так и к исследованиям, касающимся сущности и правового статуса государственных органов.

Исследование правового статуса государственного органа было невозможно без обращения к фундаментальным понятиям теории государства и права, изучения работ о соотношении частного и публичного права С. С. Алексеева, М. В. Баглая, Л. Г. Елфимовой, М. А. Краснова, А. И. Лепешкина, В. С. Основина, А. В. Малько, Н. И. Матузова, Ю. А. Тихомирова, Л. С. Явича.

В процессе исследования были изучены работы, посвященные вопросам теории организации государственной власти, структуре государственного аппарата, ученых Г. В. Атаманчука, Г. В. Барабашева, А. А. Белкина, Н. А. Волкова, С. Н. Кожевникова, Е. И. Козловой, Ю. М. Козлова, Е. И. Корневской, И. Н. Кузнецова, Р. И. Кулика, О. Е. Кутафина, Б. М. Лазарева, А. Е. Лунева, А. Ф. Малого, А. В. Мицкевича, И. Е. Фарбер, В. Е. Чиркина, Ц. А. Ямпольской.

Основные выводы, содержащиеся в исследовании, было бы невозможно сделать без изучения трудов, посвященных правовому статусу юридического лица как субъекта права: В. В. Артемова, В. В. Бараненкова, Ю. Г. Басина, О. В. Берга, Е. В. Богданова, М. И. Брагинского, С. Н. Братуся, А. В. Венедиктова, И. П. Грешникова, В. П. Грибанова, А. В. Емелина, И. В. Ершовой, С. А. Зинченко, О. С. Иоффе, Ю. В. Каревой, Т. В. Кашаниной, Н. В. Козловой, В. К. Мамутова, В. Рахмиловича, У. М. Стамкулова, Е. А. Суханова, О. Ю. Ускова, Г. В.

Цепова, В. С. Якушева и государственных органов как субъектов конституционного и административного права - Д. Н. Бахраха, В. В. и Л. В. Бойцовой, Б. Н. Габричидзе, И. С. Данилова, Ю. А. Дмитриева, М. Г. Кириченко, Д. А. Ковачева, Н. М. Колосовой, Н. И. Коняева, В. В. Лаптева, В. О. Лучина, Г. К. Матвеева, А. В. Минашкина, В. П. Мозолина, Д. Д. Цабрии, К. Ф. Шеремета.

В работе также использовались фундаментальные труды дореволюционных исследователей: Л. Л. Гервагена, Н. М. Коркунова, Я. М. Магазинера, Д. И. Мейера, И. Б. Новицкого, Н. С. Суворова, Б. Н. Чичерина, Г. Ф. Шершеневича.

Эмпирическая и нормативно- правовая база исследования. В качестве эмпирического материала использовалась практика деятельности высших судебных органов РФ, в частности, Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, а также арбитражного суда Архангельской области и арбитражных судов федеральных округов. Кроме того, были изучены материалы "круглых столов" и конференций по теме исследования.

Нормативной базой диссертационного исследования послужило законодательство как советского периода, так и современное: конституции, федеральные конституционные законы, федеральные законы, законодательство Архангельской области, постановления Правительства СССР и РФ, Указы Президента РФ, нормативные акты министерств и ведомств, международные договоры РФ.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в рассмотрении государственного органа со статусом юридического лица как комплексного правового явления, сочетающего в себе элементы как публично- правового, так и частноправового статуса. Проводится разграничение между государственными органами и органами государственной власти; анализируются исторические подходы к понятию юридического лица в гражданском праве и государственного органа в

публичном праве; проводится разграничение между понятиями «статус юридического лица» и «права юридического лица»; определяются случаи, когда государственный орган следует наделять таким статусом. При этом делается попытка выявления проблем (как теоретических, так и практических), возникающих в процессе создания и функционирования такого субъекта. Одновременно с этим автором предложены пути устранения выявленных проблем.

На защиту выносятся следующие положения, обладающие научной значимостью и новизной.

1. Далеко не все государственные органы обладают властными полномочиями; при этом они не перестают быть частью государственного аппарата. Обобщая законодательство и теоретические исследования, можно сделать вывод о том, что категории “орган государства” и “государственный орган” тождественны, а категории “государственный орган” и “орган государственной власти” соотносятся как общее и частное. Все государственные органы, таким образом, подразделяются на “органы государственной власти” и “государственные органы без властных полномочий”. Это следует учитывать при решении вопроса о необходимости наделения государственного органа статусом юридического лица.

2. При рассмотрении различных подходов к пониманию природы государственного органа как субъекта конституционно - правовых отношений и, параллельно, юридического лица как субъекта гражданско-правовых отношений отмечается, что ни одна теория о сущности юридического лица, так же как и теория о сущности государственного органа, не объясняет и не охватывает в полной мере всю совокупность признаков, им присущих. Государственные органы, даже имеющие статус юридического лица, производны от учредившего их государства. Таким образом, даже участвуя в гражданских правоотношениях, они не перестают обладать властными полномочиями, поскольку изначально

созданы публично- правовыми образованиями с целью осуществления функций управления. Эти властные полномочия в некоторой степени “выводят” их за пределы частноправовых отношений, в которые они вступают.

3. Анализируя практику применения законодательства об участии юридических лиц публичного права в различных судебных спорах, можно разграничить случаи их выступления в публично- правовых и в частноправовых отношениях. Определив эти критерии, можно обозначить и перечень случаев, когда государственный орган необходимо наделять статусом юридического лица. Представляется, что наличие статуса юридического лица необходимо государственному органу лишь в тех случаях, когда он вступает в частноправовые отношения.

4. Следует разграничивать случаи участия в гражданских правоотношениях органов государственной власти как представителей соответствующих публично- правовых образований и как самостоятельных участников гражданских отношений, имеющих статус (права) юридического лица. Однако высказываемое некоторыми авторами предложение о введении в законодательство категории публичного юридического лица (или юридического лица публичного права) представляется преждевременным.

5. Наличие правоспособности является необходимым условием для участия любого государственного органа в конституционных правоотношениях, и возникает она в момент создания государственного органа, что характерно также и для юридических лиц. Правоспособность - категория отраслевая, и государственный орган со статусом юридического лица наделен как гражданской, так и конституционной правоспособностью. Особенностью государственного органа является то, что в отличие от юридических лиц частного права его гражданская правоспособность может быть прекращена без принятия решения о прекращении самого государственного органа.

6. Независимо от наличия у государственного органа статуса (прав) юридического лица государственный орган наделяется компетенцией. При участии государственного органа в конституционно-правовых отношениях компетенция по своему содержанию не совпадает с правосубъектностью. Кроме того, поскольку она является существенным элементом правового статуса именно государственного органа, выполняющего специфические публичные функции, представляется необходимым внести изменения в нормативно-правовые акты, устанавливающие статус юридических лиц и иных организаций, действующих в сфере частного права. Следует исключить из соответствующих статей Гражданского кодекса РФ и принятых в соответствии с ним федеральных законов слово "компетенция", употребляемое применительно к органам управления юридического лица, заменив его на слово "полномочия".

7. Традиционно статус юридического лица имеет значение для участия в правоотношениях при приобретении, осуществлении и защите главным образом имущественных и личных неимущественных прав. Имущественная самостоятельность является необходимым условием участия государственного органа в гражданских правоотношениях, и этим он не отличается от юридических лиц частного права. Однако практика надления государственного органа имуществом при его создании, осуществления им имущественных прав в процессе деятельности, а также распределения имущества при упразднении государственного органа свидетельствует о том, что такую имущественную самостоятельность можно считать лишь относительной. Более того, в большей части она регулируется нормами не гражданского, частноправового, а бюджетного законодательства. Представляется, что выбор императивного метода правового регулирования обусловлен именно предназначением государственного органа, изначально создаваемого для осуществления публично-правовых функций.

8. Поскольку права участника гражданских правоотношений на принадлежащее ему имущество определяются, прежде всего, его организационно- правовой формой, и гражданское законодательство также требует создания юридических лиц только в предусмотренной законом организационно-правовой форме, законодателем необоснованно игнорируется вопрос об организационно- правовой форме, в которой может создаваться государственный орган со статусом юридического лица. Наиболее близкой государственному органу организационно-правовой формой следует признать форму учреждения, однако попытку определения такой организационно- правовой формы для органов местного самоуправления в настоящее время нельзя признать удачной.

9. Существующий порядок регистрации юридических лиц частного права, установленный Федеральным законом "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей", оказывается неприспособленным к регистрации государственных органов ни в части представления документов, необходимых для такой регистрации, ни в части прохождения самой процедуры регистрации. Представляется, что в целях наделения государственного органа статусом юридического лица его государственная регистрация необходима, однако процедуру регистрации для таких субъектов следует предусмотреть с учетом их специфики как субъектов публичного права.

10. Традиционный подход к причинам возникновения такого субъекта права, как юридическое лицо, свидетельствует о том, что оно возникло, прежде всего, с целью отделения имущества юридического лица, используемого им в собственных целях, от имущества его учредителей и участников. Следовательно, необходимо разграничивать случаи несения государственным органом самостоятельной имущественной ответственности и ответственности казны. С учетом изложенного, предлагается принципиально новая схема участия государственного органа в гражданских правоотношениях. Следует

ограничить перечень государственных органов, наделяемых статусом юридического лица, сохранив его лишь тем, которые вступают в гражданские правоотношения самостоятельно. Остальным государственным органам достаточно будет использования прав юридического лица, в целях участия в гражданских правоотношениях, возникающих по поводу использования передаваемого им имущества.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования.

До настоящего времени основательные исследования природы государственного органа, обладающего статусом юридического лица, с позиций публичного, конституционного права отсутствуют. Имеются лишь отдельные публикации, позволяющие посмотреть на государственные органы со статусом юридического лица как на особые субъекты, сочетающие в себе элементы и частного правового, и публично-правового статуса.

Работа содержит конкретные предложения по совершенствованию действующего законодательства. Однако следует отметить, что рамки исследования ограничены и открывают широкие возможности для более углубленных исследований в дальнейшем. В частности, более детального изучения требует вопрос о выборе организационно-правовой формы государственного органа как юридического лица.

Материалы исследования могут быть приняты во внимание для углублённого изучения учебных дисциплин "Конституционное право Российской Федерации", "Гражданское право", "Финансовое право".

Апробация результатов исследования. Диссертационное исследование и его результаты обсуждены и одобрены на заседании кафедры конституционного и гражданского права Поморского государственного университета им. М. В. Ломоносова.

Основные положения и выводы по проблематике исследования изложены в научных публикациях автора, а также в выступлениях на

конференциях и семинарах, проводимых Центром правовых исследований Архангельского государственного технического университета, а также Поморского государственного университета им. М. В. Ломоносова. Некоторые теоретические выводы (в частности, о разграничении ответственности по обязательствам государственного органа и его учредителей) используются автором исследования в практической деятельности.

Структура диссертации. Работа состоит из введения, трех глав, включающих семь параграфов, заключения, библиографического списка.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ.

Во введении обоснована актуальность темы, обозначены цель и задачи диссертационного исследования, определены объект и предмет исследования, его теоретическая и методологическая основы, сформулированы положения, выносимые на защиту, раскрывается научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы, приведены сведения об апробации научных результатов.

Глава первая "Государственный орган как субъект права" состоит из трех параграфов. В ней рассматриваются общие положения, касающиеся представлений о государственном органе, эволюция идей о сущности государственного органа в сравнении с идеями о сущности юридического лица; раскрывается вся сложность правовых связей, в которые оказывается вовлечен государственный орган со статусом юридического лица.

В первом параграфе "Понятие государственного органа и его место среди субъектов права" исследуются различные подходы к широко используемым в теории права и в законодательстве понятиям "государственный орган", "орган государства", "орган государственной власти".

Общепризнанным является утверждение, что органы государственной власти (государственные органы) являются составной частью механизма аппарата государства, которое таким образом осуществляет свои функции. Не содержится точного определения государственного органа или органа государственной власти ни в Конституции РФ, ни в иных нормативных правовых актах РФ.

Анализ содержания Конституции РФ позволяет утверждать, что упоминаемые в ней понятия "государственный орган" и "орган государственной власти" имеют одинаковое значение; аналогичных позиций, видимо, придерживается и Конституционный Суд РФ. Мнение о том, что властные полномочия исходят от каждого органа государства (государственного органа), было распространено и среди советских государствоведов.

Представляется, однако, что эти понятия следует разграничивать. Так, в законодательстве о государственной службе РФ федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ объединяются под одним названием - "государственные органы", что не исключает наличия и иных "государственных органов", образуемых в соответствии с Конституцией РФ. В теории советского государственного (конституционного) права также существовало мнение, что далеко не все органы государства наделены правом принуждения, обладают возможностью издания властных предписаний.

Примером государственного органа, не обладающего властными полномочиями, является Государственный Совет РФ. В Положении о нем, утвержденном Указом Президента РФ, он не называется "органом государственной власти". Среди его полномочий нет таких, которые можно было бы назвать властными и реализация которых осуществлялась бы Государственным Советом как самостоятельным органом государственной власти; его решения носят лишь рекомендательный характер, а в случае необходимости придания им обязательной силы

оформляются актами Президента РФ как самостоятельного носителя властных полномочий.

При всем разнообразии действующих в России государственных органов принципы их функционирования подчиняются определенной логике. Каждый государственный орган имеет определенное название, создается по воле определенного субъекта, действует в какой-то определенной сфере; для осуществления деятельности у каждого такого органа имеются права и обязанности; каждый, в конечном счете, является юридической фикцией и функционирует посредством совершения действий людьми, живыми субъектами. Все перечисленное и составляет, по нашему мнению, правовой статус того или иного государственного органа.

Для реализации своих функций государственный орган наделяется соответствующими полномочиями, которые особо выделяются в правоустанавливающем нормативном правовом акте. Общим принципом функционирования органов государственной власти является строгое соответствие их действий законодательству и недопустимость превышения предоставленных им полномочий. К признакам органа государственной власти можно отнести также субъектный состав должностных лиц, выполняющих его функции. Именно органы государственной власти чаще всего обладают в силу закона статусом юридического лица.

Таким образом, к признакам органа государственной власти относятся: самостоятельность, т.е. выступление в правоотношениях от своего имени; обладание в силу закона властными полномочиями (в том числе по изданию нормативных правовых актов), осуществляемыми в пределах компетенции; возможность в силу закона представлять Российскую Федерацию и субъекты Федерации в отношениях, регулируемых гражданским законодательством.

Другую группу государственных органов составляют те, которые в силу закона властными полномочиями не обладают. Соответственно, в

документах, определяющих их правовой статус, они названы не "органами власти", а иначе. Например, встречаются "консультативные", "координационные", "компетентные", "совещательные" органы. У таких государственных органов тоже есть полномочия, однако "властными" их назвать нельзя, поскольку в них отсутствует самый существенный элемент - обязательность исполнения. Право издания нормативных правовых актов у таких органов отсутствует.

Состав таких органов формируется соответствующим органом государственной власти. Кроме того, для них характерно периодическое осуществление своих функций, т.е. функционирование по мере созыва, один раз в течение двух- трех месяцев, либо в какой-либо иной промежуток времени, в отличие от органов государственной власти, являющихся постоянно действующими. Структурные и территориальные подразделения в таких органах, как правило, отсутствуют, и статусом юридического лица такие государственные органы не обладают.

Тем не менее, такие государственные органы самостоятельны и, в конечном счете, реализуют государственную политику в какой-то определенной сфере. Поэтому предлагается называть эти органы "государственными органами без властных полномочий", или "совещательными органами" при определенном органе государственной власти, которые вместе с "органами государственной власти" образуют совокупность "государственных органов".

Для целей исследования вопрос о соотношении понятий "государственный орган" и "орган государственной власти" вынесен несколько обособленно, однако является принципиальным для обозначения объекта исследования. Чтобы не упустить из сферы исследования государственные органы, обладающие статусом юридического лица, однако не имеющие властных полномочий, представляется необходимым определить предметом исследования именно "государственные органы", а не "органы государственной власти".

Во втором параграфе "Развитие идей о сущности государственного органа и юридического лица" проводится исторический анализ понимания феномена юридического лица и государственного органа, начиная с представлений древнеримских юристов и заканчивая теориями наших дней.

Отмечается, что юридическое лицо, как и государство, государственный орган, в соответствии с канонической теорией фикции являются искусственными субъектами, которые реально не существуют, но созданы для служебных, практических целей. Однако эта теория, изначально ориентированная на субъектов частного права, не может в полной мере применяться к государственному органу, функционирующему как субъекту прежде всего публичного права.

Теория олицетворения К. Савиньи, взгляды легистов (Бартол, Цинус, Олрадус и др.), теория бессубъектного имущества Б. Виндшейда, теория "целевого имущества" Бринца, теория коллективной собственности П. Планиоля, теории Кеппена и Белау также не могли быть применены к государственным органам, предназначение которых состоит в осуществлении функций управления государством, а не осуществления имущественных прав составляющих их служащих.

Теории, объясняющие юридическое лицо как реальный субъект права, живой социальный организм (Гирке, Н. С. Суворов, Д. М. Генкин), также вряд ли могли с достоверностью объяснить сущность государственных органов. В них утверждалось положение о наличии у юридического лица самостоятельной воли, тогда как самостоятельность любого государственного органа в большой степени условна, волю его определяет государство в целом, а волю в демократическом государстве - народ этого государства. Можно говорить лишь о наличии государственных интересов, которые в идеале совпадают с интересами граждан этого государства, однако государство в российском законодательстве не признается юридическим лицом.

Развитие реалистических теорий государства и государственных органов происходило в несколько ином направлении, и главным вопросом для исследователей являлся вопрос о соотношении государства и его органов и о юридической личности коллектива государственного органа. В некоторых из этих теорий, например в воззрениях Л. Дюги, можно увидеть зачатки современной теории о конституционной ответственности государственного органа как специфической ответственности, не свойственной другим субъектам права. И именно реалистические теории государственных органов отразили наиболее существенные их признаки, позднее разрабатывавшиеся советской и российской наукой государственного и административного права.

Послереволюционные представления советских правоведов о природе юридического лица были неразрывно связаны с политикой и идеологией, в условиях, когда фактически единственным участником хозяйственных отношений и единственным юридическим лицом признавалось государство, а отдельные предприятия мыслились как особые хозяйствующие органы, сочетающие в себе признаки органа государственного управления и хозяйствующего субъекта, находящегося в строгой цепочке иерархических связей.

Понимание юридического лица как органа государства свидетельствовало о полном отрицании возможности существования юридических лиц "частного права", и именно в советской правовой науке границы между частным и публичным правом были фактически сведены на нет. Именно тогда состояние гражданского законодательства и доктрины позволяло приравнивать орган государственного управления к хозяйствующему субъекту, выступающему одновременно и в хозяйственно-правовых, и в государственно-правовых отношениях.

Аналогичным образом официальная идеология отражалась и во взглядах на сущность государственного органа. Советские государствоведы, выделяя признаки государственного органа, особо

указывали на его классовую сущность и принадлежность к Советскому социалистическому государству. Существовали в тот период различные подходы к понятию государственного органа у административистов и цивилистов: последние рассматривали государственный орган с позиции обладания им статусом юридического лица и главное внимание уделяли вопросу наделения государственного органа имуществом для участия в гражданском обороте. Остальные элементы государственного органа имели для них с точки зрения гражданского права второстепенное значение.

Окончательное смешение понятий юридического лица и государственного органа на уровне теорий происхождения юридического лица произошло в середине 50-х г.г. с появлением теории "социальной реальности" Д. М. Генкина. Лишь начавшаяся в 90-х годах XX века реформа гражданского законодательства отграничила органы государства от государственных предприятий и учреждений.

Учитывая изложенные теории, в исследовании выявляются лишь немногие "универсальные" признаки государственного органа. К ним можно отнести следующие: выступление органа государства от имени самого государства, и при этом вполне самостоятельно; вхождение государственного органа в государственный аппарат в целом и, как следствие, выполнение возложенных на него государством конкретных задач и функций, что в совокупности обеспечивает выполнение всех задач и функций государства; особый порядок образования и финансирования органа. Аналогичным образом, в отношении сущности юридических лиц бесспорным является лишь то обстоятельство, что изначально, еще до появления какой-либо научной юридической теории, в римском праве юридические лица возникли именно как центры принадлежности субъективных гражданских прав.

Основной вывод данного параграфа сводится к тому, что наличие прав (статуса) юридического лица в деятельности государственного органа

всегда будет подчиняться первоначальному предназначению государственного органа- осуществлению властных функций.

В третьем параграфе "Государственный орган как субъект публично - правовых и частноправовых отношений" предпринимается попытка выяснить, какое влияние публично- правовой статус государственного органа оказывает на частноправовые отношения, в которые он вступает, будучи наделен статусом юридического лица. С этой целью прежде всего анализируются различные подходы к пониманию публичного и частного права; отмечается, что в настоящее время имеет место тенденция к "публицизации" частного права, проникновению публичного права в гражданское законодательство.

На основе анализа судебной и арбитражной практики исследуются правовые основания выступления государственного органа в гражданских правоотношениях как самостоятельно, так и как представителя публично- правового образования. Чаще всего публично- правовые образования участвуют в гражданских правоотношениях через органы государственной власти, которые при этом могут и не иметь статуса юридического лица, и даже не наделяться правами юридического лица. Разграничение случаев участия в гражданских правоотношениях органов государственной власти как представителей соответствующих публично- правовых образований и как самостоятельных участников гражданских отношений, имеющих статус юридического лица или наделенных правами юридического лица, имеет важное теоретическое и практическое значение. Прежде всего, при решении вопроса о том, кто будет нести ответственность по обязательствам такого субъекта.

В соответствии с ч. 1 ст. 126 Гражданского кодекса РФ в случае выступления органов государственной власти как представителей публично- правовых образований ответственность по обязательствам несут не органы государственной власти, а сами публично- правовые образования. Отвечают они по своим обязательствам принадлежащим им

на праве собственности имуществом. При этом ответственность имуществом соответствующей казны в таких случаях предопределяет выступление от имени публично - правового образования его финансового органа (министерства, департамента, управления или отдела финансов), если только иное прямо не предусмотрено законодательством (ст. 1071 и п. 3 ст. 125 Гражданского кодекса РФ).

В том случае, если субъектом гражданских отношений выступает орган государственной власти самостоятельно, ответственность казны исключена. Такое юридическое лицо отвечает по своим обязательствам только закрепленным за ним имуществом, которое не входит в казну публично- правового образования.

К особенностям участия публично- правовых образований (и, соответственно, представляющих их государственных органов) в гражданских отношениях можно отнести следующие: возможность самостоятельно издавать правовые нормы, регулирующие эти отношения; в силу большого влияния на их деятельность публично- правовых норм, возможно нарушение общего принципа равенства участников гражданских правоотношений; отсутствие необходимости государственной регистрации таких субъектов, как юридических лиц; ограниченный объем полномочий, обусловленный публично- правовым статусом; особый порядок финансирования.

Таким образом, участвующие в гражданских правоотношениях от имени публично-правовых образований органы государственной власти всегда остаются, прежде всего, частью государственного аппарата, основные действия которых направлены на осуществление функций государства.

Во второй главе “Создание и прекращение деятельности государственного органа со статусом юридического лица”, состоящей из двух параграфов, исследуются предпосылки наделения государственного органа статусом или правами юридического лица.

В первом параграфе "Правоспособность и дееспособность государственного органа" отмечается, что наличие правосубъектности является необходимым условием участия субъекта в отношениях, урегулированных нормами права.

Права и обязанности, а также возможность осуществлять их появляются у государственных органов, как и у юридических лиц, с момента создания без каких-либо дополнительных условий. Правосубъектность всегда отраслевая, что не исключает существование организаций, обладающих правосубъектностью одновременно в нескольких отраслях права. Более того, наличие правосубъектности не зависит от обладания правами или статусом юридического лица.

В законодательстве, определяющем правовой статус как государственных органов, так и юридических лиц, также употребляется термин "компетенция", значение которого не раскрывается. В работе анализируются различные подходы к пониманию компетенции, выработанные наукой советского и российского права. Традиционное понимание компетенции сводилось к определенному объему право - обязанностей, присущих государственному органу, предназначение которого состоит в осуществлении властных функций. Состояние гражданского законодательства в советской правовой науке расширило употребление этого термина, перенесло его на юридические лица, которые осуществляли права как самостоятельные участники гражданских правоотношений и одновременно с этим подчинялись тому или иному вышестоящему государственному органу, возглавляющему соответствующую хозяйственную систему.

Однако в настоящее время в законодательстве установлен прямой запрет совмещения функций государственного органа как субъекта гражданско-правовых отношений и как субъекта управления. Таким образом, следует признать, что компетенция является существенным элементом правового статуса именно государственного органа,

выполняющего специфические публичные функции. С учетом изложенного, следует исключить из соответствующих статей Гражданского кодекса РФ и принятых в соответствии с ним федеральных законов слово "компетенция", употребляемое применительно к органам управления юридического лица, заменив его словом "полномочия".

Компетенция не тождественна правоспособности, поскольку последняя означает лишь абстрактную возможность иметь права и обязанности, которые можно реализовать, вступая в конкретные правоотношения. Тогда как права и обязанности государственных органов, являющиеся составной частью компетенции, вытекают прямо из закона, являются строго определенными и обязательными для них.

Во втором параграфе "Формальное закрепление создания, реорганизации и ликвидации государственного органа со статусом юридического лица" рассматриваются проблемы, возникающие при применении к государственным органам со статусом юридического лица Федерального закона "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей".

Практика проведения реорганизационных и ликвидационных процедур в отношении федеральных органов исполнительной власти в рамках проведенной весной-летом 2004 г. административной реформы показала, что требования Гражданского кодекса РФ и упомянутого закона при этом фактически не соблюдаются. Несмотря на наличие процедуры регистрации юридических лиц, теоретически обязательной для всех них, нормативно-правовые акты, устанавливающие правовой статус государственных органов - юридических лиц, не вводят процедуру их государственной регистрации и не регулируют вопросы, связанные с ее прохождением такими специфическими субъектами гражданского права. Тем не менее, именно наличие государственной регистрации означает наделение статусом юридического лица, тогда как обладание правами юридического лица такой регистрации не требует.

В связи с этим представляется, что произошедшее после принятия первой части Гражданского кодекса РФ разделение между "государственными органами" и "юридическими лицами" фактически не коснулось государственных органов со статусом юридического лица, которые сочетают в себе эти оба правовых статуса. Анализ законодательства о регистрации юридических лиц позволяет утверждать, что применять традиционный подход к регистрации юридических лиц, одновременно являющихся государственными органами, не только юридически затруднительно, но и нецелесообразно.

В третьей главе "Имущественная самостоятельность как один из основных признаков государственного органа со статусом юридического лица", состоящей из двух параграфов, рассматриваются проблемы, возникающие в ходе реализации государственным органом своих имущественных прав в процессе текущей деятельности.

В первом параграфе "Имущественные права государственного органа со статусом юридического лица" отмечается, что вопросы наделения имуществом государственного органа при его создании, а также при ликвидации в законодательстве отражены поверхностно. Ввиду отсутствия четкого указания в законодательстве на организационно-правовую форму государственного органа со статусом юридического лица затруднительно определить и права такого юридического лица на выделенное ему во владение имущество. Распространенная в теории права точка зрения, что такие юридические лица должны создаваться в организационно-правовой форме учреждения, является весьма спорной и требует дальнейших разработок.

Изложенное позволяет сделать вывод, что имущественные отношения между публично-правовым образованием и государственным органом регулируются прежде всего нормами бюджетного законодательства, а в бюджетных правоотношениях орган государственной власти участвует исключительно как представитель

власти, а не как юридическое лицо. Имущественные права государственного органа как получателя бюджетных средств весьма ограничены и несопоставимы с имущественными правами юридического лица "частного права". Различна и цель осуществления имущественных прав: если имущество, которым обладает государственный орган, используется для реализации целей и задач, входящих в компетенцию органа как властного субъекта (т.е. в конечном счете, в интересах публично- правового образования), то имущество, которым обладает юридическое лицо "частного права", используется для извлечения прибыли в его собственных интересах.

Таким образом, в настоящее время органы государственной власти не обладают имущественной обособленностью, традиционной для юридических лиц в гражданском праве.

Содержание второго параграфа "Имущественная ответственность государственного органа со статусом юридического лица" построено исключительно на основе анализа арбитражной практики. Выявляются особенности рассмотрения дел с участием государственных органов как ответчиков. Рассматриваются два варианта несения государственным органом имущественной ответственности: как представителя публично- правового образования и самостоятельно, от своего имени.

В первом случае внаделении статусом юридического лица либо в наделении правами юридического лица нет необходимости. Государственный орган действует от имени публично- правового образования, непосредственным субъектом правоотношений не является, ответственности закрепленным за ним имуществом не несет. Осуществляет он при этом публичные функции, т.е. действует как субъект отношений, возникающих в процессе осуществления государственного управления.

Другая ситуация возникает, если государственный орган самостоятельно участвует в гражданских правоотношениях. Такое участие в гражданских правоотношениях невозможно без приобретения статуса юридического лица. Иное ставило бы государственный орган в неравное положение с другими участниками гражданского оборота.

Рассматривая варианты участия государственных органов в гражданских правоотношениях, нельзя упускать еще один важный момент. Если имущество, необходимое для обеспечения текущей деятельности государственного органа, приобретается по сделкам, заключаемым специально создаваемым юридическим лицом, то возникают и юридические отношения в процессе использования этого имущества тем органом, для которого имущество приобреталось. Эти отношения также будут регулироваться нормами гражданского права, однако будут иметь ограниченный характер, поскольку собственником передаваемого имущества будет лишь один субъект - его приобретатель, т.е. специально создаваемый государственный орган, либо публично-правовое образование, или иной субъект, предоставляющий имущество в пользование государственному органу. В силу изложенного, государственный орган, непосредственно выполняющий публично-правовые функции, будет ограничен в функциях частноправовых, что избавит его от необходимости приобретать статус юридического лица и позволит обойтись лишь наделением его правами юридического лица, без которых невозможно урегулировать его "внутренние" отношения, возникающие в гражданском обороте по поводу использования предоставляемого ему имущества. Наделение правами юридического лица в отсутствие статуса юридического лица (приобретаемого посредством государственной регистрации) позволяет государственному органу если и не быть полноценным участником гражданских правоотношений, то хотя бы участвовать в некоторых из них в том случае, если избежать такого участия невозможно.

Подводя итог изложенному, можно предложить следующую схему участия государственного органа в гражданских правоотношениях:

- как представитель государства государственный орган участвует в гражданских правоотношениях не самостоятельно, а от имени соответствующего публично- правового образования. Следовательно, в наделении его статусом либо правами юридического лица необходимость отсутствует. Гражданско-правовую ответственность при этом также несет не он, а публично- правовое образование, т.е. казна;

- как самостоятельный субъект гражданских отношений государственный орган выступает при заключении сделок, необходимых для непосредственного обеспечения своей текущей деятельности. Для того чтобы избежать смешения функций управления с функциями хозяйствования, предлагается сохранить существующую систему обеспечения такой деятельности, ограничив количество государственных органов, заключающих гражданско-правовые сделки. При этом в компетенцию таких органов будут входить лишь вопросы материально-технического обеспечения, их публичные функции будут практически исключены. Ответственность по заключаемым сделкам они будут нести самостоятельно, при этом обязательно наделение их статусом юридического лица и государственная регистрация в соответствии с Федеральным законом "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей". Организационно- правовая форма учреждения представляется для таких юридических лиц наиболее предпочтительной, при условии корректировки законодательства о некоммерческих организациях. Таким образом, указанные государственные органы будут относиться к числу "государственных органов без властных полномочий";

- остальные государственные органы, не имеющие статуса юридического лица, наделяются правами юридического лица, в целях

регулирования отношений, возникающих по поводу использования передаваемого им имущества.

В заключении подведены основные итоги проведенного исследования.

СПИСОК ОПУБЛИКОВАННЫХ РАБОТ.

1. Особенности участия государственных органов в гражданских правоотношениях //XIV международные Ломоносовские чтения. Сборник научных трудов.- Архангельск. Поморский государственный университет им. М. В. Ломоносова, 2002. – 452 с. Объем- 0,1 п. л.
2. Компетенция как элемент правового статуса государственного органа//Проблемы конституционного и муниципального права: Сборник научных трудов/Отв. ред. д-р юрид. наук А. Ф. Малый.- Архангельск: Архангельский государственный технический университет, 2003.- 136 с. Объем- 0,7 п. л.
3. К вопросу о статусе Государственного совета РФ// Актуальные проблемы правовой науки: Межвузовский сборник научных трудов. Выпуск 3. /Составитель и отв. ред. С. О. Шаляпин.- Архангельск: Поморский государственный университет им. М. В. Ломоносова, 2003. – 418 с. Объем- 0,2 п. л.
4. Формальное закрепление создания, реорганизации и ликвидации государственного органа со статусом юридического лица// Юрист. 2005. № 4. С. 24. Объем- 0, 6 п.л.