Библиографический список

Бочило А. Е. Соотношение категорий «регулирование» и «защита» прав и свобод личности в решениях Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации (концептуальные основы) // Российский юридический журнал. 2012. № 1.

Юсубов Э. С. Регулирование и защита прав человека в федеративном государстве // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 9.

О гражданской правосубъектности органов государственной власти

БОЖЕНОК Сергей Ягорович, начальник управления Следственного департамента Министерства внутренних дел Российской Федерации, доктор юридических наук, доцент

119049, Россия, г. Москва, ул. Житная, 16

E-mail: boser@pochta.ru

Освещаются проблемы гражданской правосубъектности органов государственной власти. Анализируется правовая природа этих органов применительно к концепции юридического лица публичного права, рассматриваются различные доктрины гражданско-правовой сущности государственных органов, а также научные воззрения ряда специалистов по данному вопросу. Аргументируется позиция о недостаточной правовой регламентации вопросов правосубъектности органов государственной власти в Гражданском кодексе Российской Федерации. Прежде всего значительная пробельность присутствует в правовом регулировании организационно-правовой формы органов государственной власти как юридических лиц. Правовая неопределенность наблюдается и в порядке государственной регистрации таких органов, их реорганизации и ликвидации.

Освещается ведущаяся в доктрине гражданского права дискуссия о соблюдении органами государственной власти, действующими в рамках существующих ограничений и запретов, принципа свободы договора, а также возможности их самостоятельного участия в гражданском обороте.

Предлагаются пути разрешения существующих коллизий в правовой регламентации гражданской правосубъектности органов государственной власти. В частности, представляется целесообразным закрепление в Конституции России понятия «юридическое лицо публичного права» по аналогии с конституциями некоторых зарубежных стран; издание специального федерального закона, регламентирующего правовой статус органов государственной власти; дополнение соответствующих норм гражданского законодательства положениями, регламентирующими особенности гражданской правосубъектности органов государственной власти, что обеспечит определенность правового статуса органов государственной власти и складывающихся с их участием гражданских правоотношений.

Ключевые слова: гражданская правосубъектность, юридические лица публичного права, органы государственной власти, гражданские правоотношения, государственные учреждения, некоммерческие организации, регистрация юридических лиц, реорганизация и ликвидация юридических лиц, свобода договора.

About Civil Legal Capacity of Bodies of State Power

S. Ya. BOZHENOK, head of the Office of the Investigative Department of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, doctor of legal sciences, associate professor

16, Zhitnaya st., Moscow, Russia, 119049

E-mail: boser@pochta.ru

The article is devoted to the problems of civil legal personality of public authorities. In the context of this issue, the legal nature of these bodies is analyzed with reference to the concept of a legal entity of public law, various doctrines of the civil-legal nature of state bodies, as well as the scientific views of a number of specialists on this issue are examined. The paper argues the position on the insufficient legal regulation of issues of legal personality of public authorities in the Civil Code of the Russian Federation. First of all, considerable spill is present in the legal regulation of the organizational and legal form of public authorities as legal entities. Legal uncertainty is also observed in the order of state registration of such bodies, as well as their reorganization and liquidation. In addition, the discussion on the principle of freedom of contract, as well as the possibility of their independent participation in civil circulation, is observed in the doctrine of civil law on the observance by government bodies acting within the framework of existing restrictions and prohibitions. In conclusion, the article suggests ways of resolving existing conflicts in the legal regulation of civil legal personality of public authorities.

Keywords: civil legal personality, legal persons of public law, public authorities, civil legal relations, state institutions, non-profit organizations, registration of legal entities, reorganization and liquidation of legal entities, freedom of contract.

DOI: 10.12737/art_2018_1_5

На протяжении длительного времени в юридической науке продолжается дискуссия о гражданской правосубъектности органов государственной власти. Задача установления их правового статуса осложнена тем обстоятельством, что любым государственным органам присуща публично-правовая природа, поскольку они в силу своих специфических задач и круга компетенции на постоянной основе реализуют функции государства в своей повседневной деятельности.

Именно с этой точки зрения — с позиции соотношения государства и государственного органа рассматривал вопрос правосубъектности С. Н. Братусь, размышляя о том, является ли советское государство юридическим лицом гражданского права. «Поскольку государство, — писал ученый, — руководясь принципом демократического централизма, предоставляет госбюджетным учреждениям известную меру самостоятельности в имущественных отношениях, они являются юридическими лицами... Для выполнения возложенных на них задач бюджетные учреждения должны вступать в гражданские правоотношения с физическими лицами и организациями. Имущественная правоспособность бюджетного органа реализуется в тех сделках, совершение которых необходимо для выполнения

их социально-культурных, организаторско-хозяйственных и иных управленческих функций»¹.

При этом С. Н. Братусь указывал на недопустимость отождествления государственных органов с государством, поскольку государство «не может быть сведено к простой сумме его органов, при наличии определенных условий оно рассматривается законом как непосредственный субъект гражданских правоотношений, т. е. как юридическое лицо»².

Ряд ученых полагают, что публично-правовым образованиям (государству, государственным и муниципальным образованиям, органам государственной власти) не нужно обладать статусом юридических лиц для участия в гражданских правоотношениях в силу присущей им универсальной (общей) правоспособности³. В качестве аргументов при-

¹ Братусь С. Н. Юридические лица в советском гражданском праве // Ученые труды. Вып. XII. Изд-во юстиции СССР, 1947. С. 167—168.

² Там же. С. 168.

³ См., например: Гражданское право России: курс лекций / под ред. О. Н. Садикова. М., 1996. Ч. 1. С. 112; Лозовская С. О. Правосубъектность в гражданском праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 8; Щербакова Ю. В. К вопросу о министерстве как юридическом лице // Законодательство и экономика. 2003. № 10. С. 13—16.

водятся положения гл. 5 ГК РФ, регламентирующие некоторые вопросы участия Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством. Согласно ст. 125 ГК РФ, определяющей порядок участия указанных субъектов в отношениях, упорядоченных гражданским законодательством, органы государственной власти, действуя в рамках компетенции, могут приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности от имени Российской Федерации и ее субъектов.

Фактически данная норма устанавливает возможность участия органов государственной власти в гражданских правоотношениях независимо от того, обладают они статусом юридического лица или нет. Однако, думается, было бы ошибочно распространять это право на любые правоотношения указанных публичных органов, связанные с реализацией имущественных прав.

Полномочия Российской Федерации по приобретению и осуществлению имущественных и личных неимущественных прав и обязанностей реализуются в том числе через федеральные органы исполнительной власти. Круг таких органов определен Указом Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти», в соответствии с которым в их систему входят министерства, службы и агентства федерального уровня.

Данные органы наделены правом участвовать в гражданских правоотношениях, представляя в некоторых случаях интересы Российской Федерации. Так, Министерство финансов РФ наделено правом заключать от имени Российской Федерации договоры о предоставлении государственных гарантий Российской Федерации и договоры обеспечения регрессных требований гаранта, а также вести переговоры и подписы-

вать от имени Правительства РФ многосторонние соглашения с должниками и кредиторами в рамках Парижского клуба⁴. Министерство обороны РФ осуществляет управление правами Российской Федерации на результаты интеллектуальной деятельности, находящиеся в ведении Минобороны России, в том числе исключительными правами на них⁵. Федеральное дорожное агентство выступает от имени Российской Федерации концедентом в концессионном соглашении в отношении платной автомобильной дороги общего пользования федерального значения⁶. Полномочиями подобного рода наделено большинство федеральных органов исполнительной власти.

Однако следует различать деятельность публичного органа, наделенного гражданской правоспособностью от имени Российской Федерации, от его участия в гражданско-правовых отношениях, например, в процессе осуществления хозяйственной деятельности. В первом случае при заключении договора от имени Российской Федерации права и обязанности возникают именно у Российской Федерации. Во втором — носителем прав и обязанностей является сам публичный орган, поскольку он вступает в договорные отношения в целях обеспечения нужд, связанных с его нормальным функционированием (например, при аренде помещения, пользовании коммунальными услугами и т. п.).

В связи с этим представляется, что положения ст. 125 ГК РФ не позволяют говорить о существовании в гражданском праве наравне с фи-

⁴ См. постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации».

⁵ См. Указ Президента РФ от 16 августа 2004 г. № 1082 «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации».

⁶ См. постановление Правительства РФ от 23 июля 2004 г. № 374 «Об утверждении Положения о Федеральном дорожном агентстве».

зическими и юридическими лицами особого субъекта правоотношений — органов государственной власти. Содержащиеся в действующем гражданском законодательстве правовые нормы регламентируют общий порядок создания, деятельности и ликвидации юридических лиц (за некоторым исключением, не касающимся государственных органов).

Категория «юридическое лицо» является базовой для гражданского права. Научные подходы к ее пониманию в российской цивилистике были заложены в работах известного дореволюционного ученого Г. Ф. Шершеневича, который фактически признавал за государственными органами (ведомствами и учреждениями) статус юридических лиц. В частности, в учебнике гражданского права 1912 г. он определил юридическое лицо «как все то, что, не будучи физическим лицом, признается со стороны объективного права способным, ввиду определенной цели, быть субъектом права»⁷.

Проводя общую классификацию юридических лиц, ученый указывал, что они могут быть разделены на *публичные* (т. е. имеющие отношение к государственной власти) и *частные*. Г. Ф. Шершеневич полагал, что публичные юридические лица возникают исторически или законодательно независимо от воли рядовых граждан. Первым среди всех юридических лиц, по его мнению, является государство, несмотря на то, что его хозяйственная деятельность осуществляется разными органами. Самостоятельными от государства юридическими лицами он признавал такие органы государственной власти, которые обладают обособленным имуществом (удельные ведомства, учебные заведения, епархиальные начальства, монастыри и церкви)⁸.

⁷ Шершеневич Г. Ф. Учебник гражданского права. М., 1912. С. 137.

⁸ Там же. С. 137—138.

В Гражданском кодексе РСФСР 1922 г. гражданско-правовая природа государственных органов не была определена. В дальнейшем, с учетом научных разработок А. В. Венедиктова о правовой природе государственного предприятия⁹, в Основы гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик¹⁰ были внесены положения, согласно которым сторонами в гражданском процессе — истцом или ответчиком могут быть граждане, а также государственные предприятия, учреждения, организации, колхозы, иные кооперативные организации, их объединения, другие общественные организации, пользующиеся правами юридического лица.

В соответствии с советской доктриной гражданского права юридические лица подразделялись на три самостоятельные группы. К первой группе относились государственные организации, состоящие на хозяйственном расчете, а также организации, осуществляющие хозяйственную деятельность, занятые в сфере производства и обращения. Во вторую группу входили государственные организации, действующие в непроизводственной сфере, выполняющие исполнительные и распорядительные, социально-культурные функции (административные учреждения, больницы, школы, вузы и т. д.). Третья группа включала советы народных депутатов, которые были органами государственной власти, являющимися юридическими лицами¹¹.

Существовало три основных порядка возникновения юридических лиц: распорядительный, разрешительный и нормативно-явочный. При распорядительном поряд-

⁹ См.: Венедиктов А. В. Государственная социалистическая собственность. М.; Л., 1948.

¹⁰ Утв. Законом СССР от 8 декабря 1961 г.

¹¹ См.: Советское гражданское право: учебник / под ред. В. А. Рясенцева, Н. П. Волошина. М., 1987. С. 66—68.

ке юридическое лицо возникало по инициативе государственного органа (Совет министров, министерство, исполком); при разрешительном порядке — по инициативе учредителей (граждан и организаций) и с разрешения компетентного государственного органа; при нормативно-явочном порядке юридическое лицо образовывалось по инициативе учредителей и на основании действующего нормативного правового акта. Регистрирующий государственный орган проверял лишь соответствие устава и действий учредителей закону (таким образом возникали колхозы)¹².

В настоящее время виды юридических лиц и порядок их образования, закрепленные в ГК РФ, безусловно, отличаются от вышеупомянутых. При этом вопросы правосубъектности публичных образований и в том числе органов государственной власти в ГК РФ однозначным образом не решены.

В статьях 48 и 50 ГК РФ проведена классификация юридических лиц, в рамках которой возможно рассматривать гражданскую правосубъектность государственных органов. В качестве основания классификации используется степень участия учредителей (участников) в образовании имущества юридического лица, а также извлечение прибыли как основной цели деятельности организации. При этом согласно ч. 2 ст. 48 ГК РФ юридическое лицо должно быть зарегистрировано в едином государственном реестре юридических лиц в одной из организационно-правовых форм, предусмотренных ГК РФ.

Таким образом, формально руководствуясь положениями ГК РФ, в соответствии с современной классификацией юридических лиц органы государственной власти могут выступать в гражданско-правовых право-

отношениях как государственные учреждения, обладающие статусом некоммерческих организаций. Однако подобное положение у многих специалистов вызывает возражения¹³.

Более того, наличие таких специфических черт, характерных для публичных образований, как государственно-властные полномочия, особый порядок назначения руководства, участие таких лиц в отношениях, определяемых не только гражданским, но и административным и конституционным правом и др., позволило обосновать необходимость создания особой категории юридических лиц — «юридическое лицо публичного права»¹⁴.

Кроме того, в правоприменительной практике существует неоднозначное отношение к имеющемуся правовому регулированию гражданской правосубъектности государственных органов. Например, в письме Минэкономразвития России от 21 июня 2011 г. № 12702-АЛ/Д08 указывается, что в соответствии с гражданским законодательством «федеральные органы исполнительной власти подпадают под определение учреждения как некоммерческой организации, созданной для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера». При этом отмечается, что в ГК РФ отсутствует прямое указание на организационно-правовую форму федеральных органов исполнительной власти как юридических лиц.

Вышеуказанное свидетельствует, что все еще невозможно поставить точку в вопросе гражданско-правовой правосубъектности органов государственной власти.

¹³ См., например: Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права. М., 2007; Болдырев В. А. О «юридических лицах» публичного права // Журнал российского права. 2008. № 11. С. 130.

¹⁴ Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права // Журнал российского права. 2005. № 5.

¹² См.: Советское гражданское право / под ред. В. А. Рясенцева, Н. П. Волошина. С. 64—65.

Правовая неопределенность, по мнению ряда специалистов, существует в порядке регистрации таких органов в качестве юридических лиц. Например, в литературе высказывается мнение, что «федеральные министерства могут быть признаны юридическими лицами только при условии их государственной регистрации, порядок которой не определен»¹⁵.

Согласно ст. 51 ГК РФ, а также ст. 12 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» при государственной регистрации организации в регистрирующий орган представляются учредительные документы юридического лица. В статье 52 ГК РФ установлено, что юридические лица действуют на основании устава или учредительного договора.

Между тем в соответствии со сложившейся нормотворческой практикой, несмотря на указанные требования законодательства к форме уставных документов учреждений, в настоящее время используются иные правовые формы для утверждения положений об органах государственной власти, наделенных статусом юридических лиц.

Так, Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1313 утверждено Положение о Министерстве юстиции Российской Федерации, Указом Президента РФ от 13 июня 2012 г. № 808 — Положение о Федеральной службе по финансовому мониторингу, постановлением Правительства РФ от 20 июля 2011 г. № 590 — Положение о Министерстве культуры Российской Федерации.

Признание государственного органа юридическим лицом *подзаконным* нормативным правовым актом без соблюдения соответствующих требований гражданского законодательства о форме уставных доку-

ментов ставит под сомнение легитимность его правового статуса.

Помимо этого, в юридической литературе справедливо отмечается, что к органам государственной власти невозможно применить нормы гражданского законодательства о реорганизации и ликвидации юридических лиц, поскольку в отношении названных субъектов действует распорядительный порядок создания и прекращения — на основании распорядительного акта¹⁶. Например, Указом Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» упразднено шесть федеральных служб и преобразовано большинство министерств и ведомств.

Ряд авторов указывают и на другие особенности гражданско-правового статуса органов государственной власти. Например, на их деятельность не распространяется обязательный для гражданского права принцип свободы договора как в силу необходимости соблюдения строгих процедур выбора контрагента, так и в связи с наличием прямого запрета на осуществление некоторых сделок.

Выделяют публично-правовой, а не частноправовой характер ответственности таких органов¹⁷. В данном аспекте следует отметить правовую позицию Конституционного Суда РФ, закрепившего принцип приоритета публичных интересов в финансовой деятельности государства и установившего право федерального законодателя определять особый порядок исполнения судебных решений в отношении государства за счет средств бюджета¹⁸. Таким образом, как справедливо отмечается в литературе,

¹⁶ См.: Дуканов С. С. Гражданско-правовое регулирование прекращения юридических лиц в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 21—22.

¹⁷ См.: Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права. М., 2007. С. 13.

¹⁸ См. постановление КС РФ от 14 июля 2005 г. № 8-П.

¹⁵ Щербакова Ю. В. Указ. соч. С. 13—16.

Конституционный Суд РФ признал правомерность иммунитета бюджета, разрешив коллизию между публичными и частными интересами в пользу публичных¹⁹.

Кроме того, ставится под сомнение возможность участия органов государственной власти в гражданском обороте от собственного имени для удовлетворения собственных нужд, поскольку в соответствии с законодательством все потребности публично-правовых образований обусловлены необходимостью выполнения функций и полномочий государственных и муниципальных органов²⁰.

Таким образом, следует признать сохраняющуюся правовую неопределенность в вопросе гражданской правосубъектности органов государственной власти, а также наличие вызванных потребностями правоприменительной практики объективных предпосылок совершенствования законодательства в этой части.

Одним из вариантов разрешения сложившейся ситуации могло бы стать специальное нормативное правовое регулирование специфики правового положения органов государственной власти в гражданско-правовых отношениях.

Как указывает Т. Я. Хабриева, целесообразно закрепить в Конститу-

ции России понятие «юридическое лицо публичного права» по аналогии с конституциями некоторых других стран. При этом отмечается наличие в ряде зарубежных государств (Испании, Аргентине, Грузии) специальных законов о юридических лицах публичного права, создающих основы правового регулирования их деятельности²¹.

В контексте предлагаемых изменений представляется возможным издание специального федерального закона, регламентирующего правовой статус органов государственной власти, а также дополнение ст. 49 ГК РФ оговоркой, аналогичной по содержанию ч. 5 указанной гражданско-правовой нормы, согласно которой положения гражданского законодательства о юридических лицах будут применяться к органам государственной власти постольку, поскольку иное не предусмотрено специальным федеральным законом.

Иным способом устранения существующих пробелов в нормативном регулировании является дополнение соответствующих норм гражданского законодательства положениями, регламентирующими особенности гражданской правосубъектности органов государственной власти.

Представляется, что такие изменения законодательства не только позволят разрешить существующие правовые коллизии, но и обеспечат определенность правового статуса органов государственной власти и складывающихся с их участием гражданских правоотношений.

¹⁹ См.: Поветкина Н. А. Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения: монография / под ред. И. И. Кучерова. М., 2016. С. 231.

²⁰ Подробнее см.: Яковлев В. Ф., Талапина Э. В. Юридические лица и субъекты публичного права: в поисках правового баланса // Журнал российского права. 2016. № 8. С. 125—140.

²¹ См.: Хабриева Т. Я. Современные подходы к классификации юридических лиц. К 90-летию юбилею В. Е. Чиркина // Журнал российского права. 2014. № 10. С. 14.

Библиографический список

- Болдырев В. А. О «юридических лицах» публичного права // Журнал российского права. 2008. № 11.
- Братусь С. Н. Юридические лица в советском гражданском праве // Ученые труды. Вып. XII. Изд-во юстиции СССР, 1947.
- Венедиктов А. В. Государственная социалистическая собственность. М.; Л., 1948.
- Гражданское право России: курс лекций / под ред. О. Н. Садикова. М., 1996. Ч. 1.

Дуканов С. С. Гражданско-правовое регулирование прекращения юридических лиц в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.

Лозовская С. О. Правосубъектность в гражданском праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001.

Поветкина Н. А. Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения: монография / под ред. И. И. Кучерова. М., 2016.

Советское гражданское право: учебник / под ред. В. А. Рясенцева, Н. П. Волошина. М., 1987.

Хабриева Т. Я. Современные подходы к классификации юридических лиц. К 90-летию В. Е. Чиркина // Журнал российского права. 2014. № 10.

Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права // Журнал российского права. 2005. № 5.

Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права. М., 2007.

Шершеневич Г. Ф. Учебник гражданского права. М., 1912.

Щербакова Ю. В. К вопросу о министерстве как юридическом лице // Законодательство и экономика. 2003. № 10.

Яковлев В. Ф., Талапина Э. В. Юридические лица и субъекты публичного права: в поисках правового баланса // Журнал российского права. 2016. № 8.

Проблемы правосубъектности в деятельности Роспатента

ИВЛИЕВ Григорий Петрович, руководитель Федеральной службы по интеллектуальной собственности (Роспатента), кандидат юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации

125993, Россия, г. Москва, Бережковская наб., 30/1

E-mail: rospat@rupto.ru

Статья посвящена проблемам правосубъектности в деятельности Роспатента и формированию в Российской Федерации рынка интеллектуальной собственности, который является насущной потребностью и предпосылкой ее инновационного развития. Выделен ряд следующих проблем, которые не позволяют данному рынку в полной мере функционировать и активно развиваться: снижение патентной активности российских заявителей; вопросы правосубъектности некоторых лиц, обращающихся за защитой интеллектуальных прав; уровень профессионального представления интересов хозяйствующих субъектов в делах, связанных с предоставлением или прекращением правовой охраны результатов интеллектуальной деятельности и средств индивидуализации; разграничение функций Роспатента и Федерального института промышленной собственности (ФИПС) при предоставлении государственных услуг (правосубъектность ФИПС как организации, которая может осуществлять отдельные юридически значимые действия в рамках предоставления государственных услуг).

Выявлена и обоснована необходимость комплексного совершенствования нормативной правовой базы, внесения изменений в действующее законодательство и формирования единой правоприменительной практики.

Автором предлагаются: меры стимулирования изобретательской активности авторов служебных изобретений; создание единой профессиональной организации патентных поверенных с обязательным членством; введение стандарта профессиональной деятельности патентного поверенного; создание более гибких и эффективных инструментов регулирования деятельности патентных поверенных; решение вопроса правосубъектности ФИПС посредством предоставления ему возможности осуществления отдельных юридически значимых действий, связанных с предоставлением государственных услуг.

Ключевые слова: правосубъектность, Роспатент, интеллектуальная собственность, совершенствование законодательства.