

ОСОБЕННОСТИ ГРАЖДАНСКОЙ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК УЧАСТНИКА ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫХ ДОГОВОРНЫХ ОТНОШЕНИЙ

© 2008 г. А. А. Кузин¹

В гражданском праве понятие “договор” получило многозначную трактовку. С одной стороны, под договором понимают юридический факт, служащий основанием возникновения обязательств. Так, большинство действующих гражданских кодексов определяют договор как соглашение, лежащее в основе обязательственного отношения². В научной юридической литературе можно встретить следующее определение договора как юридического факта: “Совпадающее волеизъявление (соглашение) его участников (сторон), направленное на установление либо изменение или прекращение определенных прав и обязанностей”³. В данной трактовке договор рассматривается как сделка, одно из оснований возникновения обязательства (п. 2 ст. 307 Гражданского кодекса Российской Федерации – далее ГК РФ).

В то же время договор трактуется в качестве документа, фиксирующего права и обязанности сторон. И, наконец, под договором понимают само договорное правоотношение, возникшее в результате заключения договора; правоотношение, в котором реализуются субъективные права и обязанности сторон договора.

Договорное правоотношение предусматривает исполнение договорных обязательств, поэтому его можно рассматривать как вид обязательственных отношений со всеми присущими ему признаками (п. 1 ст. 307 ГК РФ). В п. 3 ст. 420 ГК РФ сказано, что к обязательствам, возникшим из договора, применяются общие положения об обязательствах (ст. 307–419 ГК РФ), если иное не предусмотрено правилами гл. 27 ГК РФ и правилами об отдельных видах договоров, содержащимися в ГК РФ.

Вступление контрагентов в гражданско-правовые договорные отношения предполагает наличие у них гражданской правосубъектности. Как участник гражданских правоотношений Российская Федерация име-

ет право вступать в договорные отношения такого рода, но при этом особенности ее гражданской правосубъектности отражаются и на участии в указанных отношениях. Эти особенности связаны в первую очередь с двойственностью правового статуса Российской Федерации (сочетающего публичное начало государства и статус субъекта гражданского права) в гражданско-правовых отношениях вообще и договорных отношениях гражданско-правового характера, в частности.

Вступая в гражданско-правовые, в том числе и договорные отношения, государство должно руководствоваться соображениями всеобщего публичного интереса, выражающего интересы общества в целом. При определении характера и содержания гражданской правосубъектности Российской Федерации следует иметь в виду, что государство, в отличие от юридических лиц, создано не для участия в гражданских правоотношениях. Это участие носит для него вынужденный, вспомогательный по отношению к основной деятельности характер⁴. Участие государства в гражданских правоотношениях обусловлено прежде всего необходимостью реализации публичных задач, стоящих перед ним. Поэтому ГК РФ, провозглашая в п. 1 ст. 124 равенство государства с иными участниками гражданских правоотношений, в следующем пункте делает оговорку о том, что нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, применяются по отношению к государству в том случае, если иное не предусмотрено законом или не вытекает из особенностей данного субъекта.

Таким образом, в случаях участия Российской Федерации в гражданско-правовых договорных отношениях проявляются две тенденции: с одной стороны, “необходимость уравнивания государства в отношениях с субъектами частного права, не обладающими властными полномочиями, а с другой – использование этих полномочий для направления хозяйственного развития в определенное русло”⁵.

По содержанию гражданская правоспособность Российской Федерации является достаточно широкой, но все-таки ограниченной, в связи с чем в юридической литературе она получила название специальной. Специальная гражданская правоспособность России “привязана” к ее административной правосубъектности и ограничена рамками этой правосубъектности.

Исходя из особенностей ее правового положения, к Российской Федерации не могут быть применены, в

¹ Аспирант Всероссийской государственной налоговой академии.

² См., например: п. 1 ст. 420 ГК РФ; ст. 1321 Итальянского гражданского кодекса; ст. 1101 Французского гражданского кодекса; ст. 183 Иранского гражданского кодекса. Но наряду с такой трактовкой договора существуют и иные. Так, в Гражданском кодексе Нидерландов говорится о договоре не только как о соглашении контрагентов, но и как обещании, на которое положился контрагент (см.: *Беклемищева И.В.* Гражданско-правовой договор: классическая традиция и современные тенденции. М., 2006. С. 7). Следует отметить, что подобный подход принят и в таком крупнейшем акте унификации договорного права, как Принципы европейского договорного права (ст. 2:101, 2:197) (см.: *Hesselink M.W., Vries C.J.P.* Principles of European Contract Law. London, 1999. P. 139, 158).

³ Гражданское право. В 4-х т. Т. 3. Обязательственное право / Отв. ред. Е.А. Суханов. М., 2005. С. 173.

⁴ См.: Гражданское право. В 4-х т. Т. 1. Общая часть / Отв. ред. Е.А. Суханов. С. 377.

⁵ Гражданское право. В 3-х т. Т. 1 / Отв. ред. А.П. Сергеев, Ю.К. Толстой. М., 2008. С. 217.

частности, определенные нормы гл. 4 ГК РФ “Юридические лица”. Среди них ст. 49 “Правоспособность юридического лица”, ст. 51 “Государственная регистрация юридических лиц”, ст. 54 “Наименование и место нахождения юридического лица”, ст. 55 “Представительства и филиалы”, а равно ст. 61–62, 63, 65, посвященные ликвидации юридического лица.

В ряде норм содержатся указания, предусматривающие ограничения в специально установленных случаях (например, Российская Федерация не может выступать в качестве доверительного управляющего⁶, быть стороной договора коммерческой концессии и пр.); иногда вводится специальный правовой режим⁷.

Одновременно в ГК РФ перечислены такие нормы гражданских правоотношений, которые применяются исключительно к Российской Федерации и другим государственным образованиям (часть из таких норм непосредственно касается договорных отношений). Сюда относятся: ст. 16 ГК РФ – о возмещении убытков, причиненных гражданину или юридическому лицу незаконными действиями (бездействием) государственных органов, органов местного самоуправления или их должностных лиц; ст. 169 – о получении в доход РФ имущества при признании сделки недействительной; ст. 212, 214 ГК РФ – о праве собственности РФ; ст. 279, 281 ГК РФ – о выкупе имущества для государственных или муниципальных нужд; ст. 306 ГК РФ – о последствиях принятия Российской Федерацией закона, прекращающего право собственности; ст. 817 ГК РФ, признающая, что заемщиком в договоре государственного займа могут быть только Российская Федерация или субъект РФ; ст. 1069–1071, 1081 ГК РФ – о специальных случаях возмещения вреда гражданам и юридическим лицам за счет казны субъектов, указанных в гл. 5 ГК РФ и пр.

Важным условием понимания всего содержания гражданской правосубъектности Российской Федерации является также обращение к нормам других отраслей права, которые уточняют особенности ее участия в конкретных правоотношениях (например, финансового – в кредитных правоотношениях).

Итак, Российская Федерация и другие государственные образования могут иметь лишь те гражданские права и обязанности, которые соответствуют целям их деятельности и публичным интересам. Участвуя в различных видах гражданско-правовых отношений, государство должно исходить прежде всего из выражения всеобщих интересов, связанных с его претензией на представительство общества как целого и защиты данных интересов и общего блага. Государство не может наживаться за счет своих граждан, неосновательно освобождать себя от ответственности.

Для того чтобы подчеркнуть, что государство участвует в гражданском обороте не в своих частных интересах, а в целях наиболее эффективного отправления публичной власти, некоторые авторы полагают

необходимым ввести в оборот понятие “целевая правоспособность государства”⁸. Они считают, что государство как субъект гражданско-правовых отношений обладает целевой гражданской правоспособностью, ибо его деятельность нацелена на выполнение публичных функций, определенных источниками публичного (конституционного) права, на служение делу народа.

На наш взгляд, введение данного понятия с теоретической точки зрения вполне оправданно, поскольку еще раз позволяет подчеркнуть, что, вступая в гражданско-правовые отношения, государство должно строго выполнять свое предназначение, установленное Конституцией РФ и другими законами. Но с точки зрения правоприменения, различие между целевой и специальной правоспособностью не очевидно, поскольку специальная правоспособность того или иного субъекта гражданских правоотношений связана с целями и предметом его деятельности, определенными законом или иными правовыми актами. Хотя следует признать, что общая формулировка специальной правоспособности, согласно п. 1 ст. 49 ГК РФ, а также ее уточнение в ст. 50 и 52 не является вполне удачной, поскольку требует дополнительных разъяснений (например, что такое “предмет деятельности”, как разграничить предмет уставной деятельности и конкретные правомочия по осуществлению данной деятельности и пр.)⁹.

Государство, будучи организацией, вместе с тем не признается юридическим лицом. В этом специфика правового положения государства в российском гражданском праве, где классификация субъектов представлена следующим образом: физические лица, юридические лица и особое лицо – государство. “Факт выделения норм о публичных образованиях в отдельную главу ГК РФ свидетельствует о том, что законодатель признает их особым видом субъектов гражданского права, место которых в системе субъектов гражданского права своеобразно и отличается от правового положения иных участников гражданского оборота”¹⁰.

Законодатель наделяет государство некоторыми признаками юридического лица, связанными с имущественной обособленностью и имущественной ответственностью, необходимыми для его участия в качестве субъекта гражданского права. Так, гражданско-правовые сделки с участием государственных образований по общему правилу (при отсутствии специальных изъятий) подчиняются нормам о сделках с участием юридических лиц, хотя сами эти субъекты юридическими лицами не являются. Одновременно в ст. 153 ГК РФ сделками признаются действия только граждан и юридических лиц. “Следовательно, с точки зрения законодательной техники правило п. 2 ст. 124 ГК РФ следует понимать таким образом, что в тех случаях, когда закон говорит об участии в конкретных видах гражданских правоотношений юридических лиц, он, по общему правилу, имеет в виду также и публично-правовые образования”¹¹.

⁶ Определение Конституционного Суда РФ по запросу Администрации Московской области о проверке конституционности части первой п. 1 и п. 2 ст. 1015 Гражданского кодекса Российской Федерации // Вестник Конституционного Суда РФ. 1999. № 1.

⁷ Так, в силу п. 1 ст. 1063 ГК РФ, государство может без специальной лицензии выступать в роли организатора лотерей, тотализаторов и других, основанных на риске игр.

⁸ См.: Гражданское право. В 3-х т. Т. 1. С. 221–222.

⁹ См.: Козлова Н.В. Правосубъектность юридического лица. М., 2005. С. 21; Слугин А.А. Гражданская правосубъектность юридических лиц. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2003.

¹⁰ Кареева Ю.В. Гражданско-правовой статус публичных образований // Юрист. 2003. № 5. С. 20.

¹¹ Гражданское право. В 4-х т. Т. 1. Общая часть. С. 376.

Между тем общие положения гражданского права в части порядка возникновения (образования), регистрации, изменения и прекращения юридических лиц, об их банкротстве, а также некоторые иные положения о юридических лицах, не действуют в отношении Российской Федерации и государственных образований или действуют с учетом особенностей субъектов публичного права.

Подобный подход к определению правового статуса государства в гражданско-правовых отношениях не является нормой в правовых системах других стран (например, в целом ряде стран государство рассматривается в качестве юридического лица публичного права, отличаясь от обычных юридических лиц частного права тем, что создается на основе публично-правового акта и преследует в своей деятельности публичные (общественные) цели, а также имеет определенные властные полномочия, их правовой статус регламентируется нормами публичного, а не частного права, но в качестве субъекта имущественного оборота, прежде всего в вопросах имущественной ответственности, государство уравнивается с юридическими лицами частного права)¹².

Французский исследователь Р. Коннуа называет следующие признаки юридического лица публичного права: юридическое лицо, публичная служба, т.е. служение общественным интересам, специализированное предназначение¹³.

В США публичными юридическими лицами считаются государство (Федерация и отдельные штаты), государственные (муниципальные) органы. В Гражданском кодексе Нидерландов (ст. 1) говорится о том, что статусом юридических лиц обладают государство, провинции, муниципалитеты и пр.

Все юридические лица французского права подразделяются на публичные (*personnes morales de droit public*) и частные (*de droit privé*). К публичным юридическим лицам относят государство, департаменты, государственные учреждения и пр.¹⁴

В цивилистической отечественной литературе вопрос о юридических лицах публичного права также неоднократно поднимался¹⁵, более того, он до сих пор дискутируется. При этом одни авторы полагают, что в гражданское законодательство, дабы избежать той путаницы, которая возникает с особым статусом таких субъектов гражданского права, как Российская Федерация, субъекты РФ и прочие государственные образования, необходимо ввести понятие “юридические лица публичного права”¹⁶.

Так, на признаки понятия “юридическое лицо публичного права” обращает внимание проф. В.Е. Чиркин¹⁷. Он отмечает, что подобное юридическое лицо имеет особое целевое назначение: реализация не просто общих, а общественных интересов; юридические лица публичного права, их органы обладают разными по своему характеру властными полномочиями государственной, муниципальной и общественной корпоративной власти; являются носителями прав и обязанностей публичного характера и пр.

Другие авторы делают вывод, что такой подход не был в традициях советского права. Современное же российское законодательство пошло по пути преемственности, поэтому в данной сфере остались значительные пробелы. В этой связи В.Г. Голубцов пишет: “Чтобы признать государство юридическим лицом, требуется ввести понятие “юридическое лицо публичного права”, что, в свою очередь, повлечет за собой необходимость серьезного пересмотра существующей теории юридических лиц, что было бы нецелесообразно, так как на сегодня в российской науке существует достаточно совершенная и отвечающая требованиям времени теория, на которой базируется действующее законодательство”¹⁸.

В законодательстве России словосочетание “юридическое лицо публичного права” не используется, вместе с тем в ряде законов и подзаконных актов те или иные органы государственной власти прямо названы юридическими лицами или обладающими правами юридического лица.

На наш взгляд, попытка ввести понятие “юридическое лицо публичного права” лишь означала бы систематизацию тех прав и обязанностей государства как юридического лица, которые на сегодняшний день в законодательстве разбросаны по разным статьям ГК РФ и иным нормативным правовым актам. Однако, как отмечают сторонники введения указанного понятия, и, видимо, с этим следует согласиться, попытка создать особую категорию юридического лица публичного права и выработать для нее общее понятие сопряжена со многими трудностями. “Среди органов государства есть единоличные, что не соответствует коллективной природе юридического лица; органы государства не подлежат государственной регистрации, иначе решается вопрос с учредительными документами, собственностью; общественные организации не обладают публичной властью, обращенной вовне (хотя у них есть корпоративная власть), и т.д.”¹⁹.

Вряд ли будет обоснованным и принятие законодателем единого нормативного правового акта (закона) о публичном юридическом лице опять же в связи с многообразием таких лиц. Более разумным выглядит подход, когда особенности того или иного юридического лица публичного права закрепляются в конкретном правовом акте о создании данного лица²⁰.

¹² См.: там же. С. 375.

¹³ См.: *Connois R.* La notion d'établissement public en droit administratif français. Paris, 1958. P. 13–14.

¹⁴ См.: *Козлова Н.В.* Понятие и сущность юридического лица. Очерк истории и теории. М., 2003. С. 202–206.

¹⁵ См.: *Шершеневич Г.Ф.* Учебник русского гражданского права. М., 1911. С. 122; *Венедиктов А.В.* Государственная социалистическая собственность. М.–Л., 1948. С. 636; *Кулагин М.И.* Государственно-монополистический капитализм и юридическое лицо // *Кулагин М.И.* Избр. труды. М., 1997. С. 14–184.

¹⁶ *Костин А.В.* Особенности Российской Федерации, федеральных и муниципальных образований как субъектов гражданского права. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2002.

¹⁷ *Чиркин В.Е.* Юридическое лицо публичного права // *Журнал рос. права.* 2005. № 5; *Его же.* Юридическое лицо публичного права. М., 2007.

¹⁸ *Голубцов В.Г.* Сочетание публичных и частных начал в регулировании вещных отношений с участием государства. СПб., 2005. С. 102.

¹⁹ *Чиркин В.Е.* Юридическое лицо публичного права. С. 31.

²⁰ См.: *Андреев Ю.Н.* Участие государства в гражданско-правовых отношениях. СПб., 2005. С. 73.

В ряде случаев государство для целей гражданского (имущественного) оборота рассматривается как фиск (казна) – особый субъект права. В этой связи следует отметить, что в тексте Свода законов Российской империи в перечне субъектов гражданского права отсутствовал термин “государство”, но применялся при этом другой – “казна”²¹. В современном гражданском законодательстве РФ также нередко встречается данный термин. Например, в ряде статей ГК РФ в качестве представляющего государственные образования органа называется казна (ст. 214–215, 1069–1071), хотя не дано определение его правового статуса. Однако, исходя из содержания указанных статей, можно сделать вывод, что казна рассматривается не как субъект права, а как часть государственного (или иного публичного) имущества, не закрепленного за государственными предприятиями и учреждениями (п. 4 ст. 214 ГК РФ)²².

Вопросы участия государства в гражданско-правовых договорных отношениях, как и в гражданском обороте в целом, нельзя считать окончательно решенными. Так, обсуждается вопрос о создании специального законодательства, которое регулировало бы отношения между бизнесом и государством²³. Как представляется, при создании такого регулирования не исключены многочисленные коллизии, разрушение базовых норм гражданского оборота в Российской Федерации. Кроме того, создание специального законодательства может спровоцировать расширение государственного регулирования в тех сферах, которые в этом не нуждаются.

В качестве итога необходимо отметить, что среди особенностей гражданской правосубъектности Российской Федерации как участника гражданско-правовых договорных отношений можно назвать следующие ее характерные черты:

имеет комплексный характер, регулируется как нормами гражданского, так и иных отраслей права;

детерминирована основными целями Российской Федерации, заданными ее правовым статусом как публичного образования, в круг задач которого входит выражение и защита общих интересов, реализация публичных функций;

сформирована и законодательно определена самим государством, может быть им же и изменена в дальнейшем;

²¹ Свод законов Российской империи. Т. X. Ст. 698. Ч. 1. СПб., 1897.

²² Каждый из собственников – Российская Федерация, субъект РФ и муниципальное образование – распределяет принадлежащее ему имущество между созданными им юридическими лицами – государственными или муниципальными унитарными предприятиями, а также государственными или муниципальными учреждениями. Средства соответствующего бюджета и другое имущество, оставшееся после такого распределения, составляют, как предусмотрено в п. 4 ст. 214 ГК, казну. Соответственно, выделяется казна Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования. Именно имущество, составляющее в конкретном случае такую казну, служит объектом взыскания по долгам указанных субъектов.

²³ В частности, такое предложение поступило от Министерства экономического развития и торговли. По мнению чиновников, такое законодательство будет способствовать увеличению ответственности со стороны компаний, осуществляющих инвестиции в стратегические отрасли российской экономики.

носит специальный (целевой) характер, что предполагает, с одной стороны, особый статус как субъекта гражданского права, с другой – в ряде случаев приравнена к юридическим лицам;

предполагает ограничения в гражданском обороте (не может быть участником сделок, которые рассчитаны исключительно на физических или юридических лиц, выступать в качестве специального субъекта – страховщика, банка и пр.), но одновременно и дополнительные возможности участия в нем;

специальная правосубъектность Российской Федерации во многом связана с особенностями имущественной основы ее участия в гражданских правоотношениях.

Государство наделено статусом особого субъекта гражданского права. Вместе с тем ст. 124–127 ГК РФ отнюдь не проясняют всех проблем относительно его статуса в качестве такого субъекта, что вызвало острую теоретическую дискуссию среди ученых по обсуждаемому вопросу и привело к судебным коллизиям на практике.

Специальная правоспособность Российского государства в гражданском обороте создает определенные трудности для иных участников гражданско-правовых, в том числе и договорных отношений (например, регулирование определенного типа данных отношений не только гражданским законодательством, но и иным, относящимся к другим отраслям права). Возможно, выходом из ситуации было бы введение понятия “юридическое лицо публично-го права”, однако это потребовало бы внесения слишком серьезных изменений в действующее законодательство, что вряд ли сейчас целесообразно.

Участие Российской Федерации в гражданских правоотношениях сопряжено с целым рядом проблем: всегда ли государство, вступая в гражданский оборот, руководствуется всеобщими интересами (тем более что понятия “всеобщий интерес”, “публичный интерес” нигде законодательно не определены); каково оптимальное соотношение публичных (выражаемых Российским государством) и частных (выражаемых иными участниками гражданских правоотношений) интересов в гражданском обороте; как следует эффективно использовать частные интересы для реализации публичных интересов? На наш взгляд, на каждом конкретном этапе исторического развития должна вырабатываться определенная доктрина участия Российской Федерации в гражданском обороте, поскольку существует постоянная динамика в соотношении публичных и частных интересов, которую нельзя раз и навсегда законодательно формализовать и которая требует постоянной корректировки законодательства с учетом новых реалий.

Однако решение вопроса о выработке такой доктрины не принадлежит самой юриспруденции, выходит за ее рамки и определяется более широким контекстом социально-экономического и политического развития общества и, в конечном итоге, формулируется государством как компромисс между необходимостью сплочения общества и его дальнейшего воспроизводства, с одной стороны, и свободой частных интересов, с другой. Признавая Российскую Федерацию и другие публично-правовые образования субъектами гражданского права, необходимо обеспечить такое их участие в гражданско-правовых отношениях, которое в полной мере позволило бы соблюсти интересы всех участников имущественного оборота как юридически равных субъектов, находящихся не в публично-правовых, а в частноправовых отношениях друг с другом.