

## О РАЗВИТИИ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

**А. А. Осипов,**

*аспирант кафедры гражданского права и процесса, Южно-Уральский государственный университет*

**Рассмотрены основные подходы к возможности участия государственных (муниципальных) органов в гражданских правоотношениях, а также гражданско-правовой статус органов государственной власти.**

**Ключевые слова:** *гражданско-правовой статус государственных органов, гражданская правосубъектность, казенные учреждения, юридическое лицо публичного права.*

Актуальность изучения органов государственной власти и органов местного самоуправления с точки зрения гражданского права вызвана тем, что, с одной стороны, Гражданский кодекс РФ в ст. 2 не предусматривает в качестве участников гражданских правоотношений данных субъектов, а с другой – ряд специальных нормативно-правовых актов наделяет их правами юридического лица. Так, данное положение устанавливается в отношении ЦБ РФ, Министерства финансов РФ, местной администрации муниципального образования, Министерства здравоохранения и социального развития РФ, Министерства юстиции РФ и т.д. Участие органов государственной власти и органов местного самоуправления подтверждается и судебной практикой.

Решение вопроса об участии таких публичных образований в гражданских правоотношениях возможно только путем четкого законодательного определения их гражданско-правового статуса. По данному вопросу разработано несколько подходов.

В соответствии с первой точкой зрения, основанной на ст. 125 ГК РФ, орган – это коллективное образование, которое не является юридическим лицом, не имеет гражданской правосубъектности, ограничиваясь правоспособностью в административных отношениях. Говорится о том, что «признание самостоятельной юридической личности за государственными органами противоречит самой их сущности, что с позиций гражданского права «целое» не может обладать правосубъектностью своих составляющих»<sup>1</sup>. Соответственно никакими правами юридического лица органы власти и управления не могут наделяться, а лишь выступают представителями государства в гражданских правоотношениях. Однако

данный подход не учитывает того факта, что для выполнения представительских функций в гражданских правоотношениях такие органы в любом случае должны обладать гражданской правосубъектностью.

Второй подход основывается на неизвестном отечественной правовой науке институте права, который используется европейскими правовыми порядками, – это «юридическое лицо публичного права». Основной тезис данного подхода заключается в том, что правовой статус органов власти и управления регламентируется нормами публичного, а не частного права, но в качестве субъектов имущественного оборота, прежде всего в вопросах имущественной ответственности, они уравниваются с юридическими лицами частного права и выступают участниками гражданских правоотношений, облекаясь в форму юридического лица публичного права. Однако данный подход является новым для современной цивилистической науки, носит только теоретический характер и подлежит отдельному, более детальному исследованию<sup>2</sup>.

Третий подход – наделение органов государственной власти и органов местного самоуправления правами юридического лица, в результате чего они приобретают форму учреждения, являясь при этом самостоятельным участником гражданско-правовых отношений. Эта точка зрения в настоящее время является наиболее приемлемой и воспринята как гражданским законодательством, так и наукой гражданского права. Она также подтверждается и судебной практикой. Поскольку ГК РФ содержит перечень субъектов гражданских правоотношений, в котором не представлены органы государственной (местной) власти и управления, им необходимо облечься в одну

из форм, предлагаемых законом. Такой организационно-правовой формой выступают казенные учреждения<sup>3</sup>. На них распространяется общий правовой режим юридического лица с рядом изъятий, хотя *de facto* можно сказать, что все наоборот, изъятий больше, чем общих положений, касающихся их гражданско-правового статуса. Однако в применении данного подхода имеется также ряд существенных недостатков, вызванных в первую очередь противоречиями между ГК РФ и Бюджетным кодексом РФ.

Необходимо отметить, что и статус юридического лица для данных органов является вспомогательным. При этом государственные и муниципальные органы власти в форме казенных учреждений могут участвовать в двух качествах в гражданских правоотношениях. Первое образует представительство Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований, закрепляемое ст. 125 ГК РФ, в этом случае они действуют от имени Российской Федерации, субъектов РФ или муниципалитета, например, договор на поставку светодиодных светильников для муниципального образования. В данном случае сделка совершается в интересах муниципалитета, но представлять его будет исполнительно-распорядительный орган.

Второй случай образуют правоотношения, в которых органы государственной (муниципальной) власти действуют от своего имени, в целях материально-технического обеспечения своей деятельности. Например, договор поставки канцелярской продукции для обеспечения деятельности Министерства финансов Челябинской области – в этом случае такой орган действует от своего имени и в своих интересах.

Однако, несмотря на так называемую «вспомогательность гражданско-правового статуса» таких участников гражданских пра-

воотношений, четкое определение и закрепление их роли представляются важным для цивилистики.

Таким образом, несмотря на отсутствие в ст. 2 ГК РФ таких субъектов гражданских правоотношений, как органы государственной власти и органы местного самоуправления, последние все чаще вступают в гражданские правоотношения, и в специальном законодательстве указывается на обладание ими правами юридического лица, что в свою очередь требует внесения изменений в ГК РФ по поводу участия органов государственной власти и органов местного самоуправления в гражданских правоотношениях.

Необходимо также более детально в специальном законодательстве рассмотреть пределы и возможности участия органов государственной власти и органов местного самоуправления в гражданских правоотношениях, где бы четко регламентировался гражданско-правовой статус таких субъектов права, порядок их образования как юридических лиц, имущественно-правовой режим и т.п.

<sup>1</sup> Крылова Е. Б. Органы публично-правовых образований: проблемы юридической персонификации в гражданских правоотношениях // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 5. С. 8–12; Щепачев В. А. Органы местного самоуправления как юридические лица // Право и политика. 2010. № 1.

<sup>2</sup> Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права. М., 2007. С. 129–148.

<sup>3</sup> Осипов А. А. О возможности участия органов государственной власти и органов местного самоуправления в гражданских правоотношениях // Социально-гуманитарные и юридические науки: современные тренды в изменяющемся мире: сборник материалов IV Международной заочной научно-практической конференции. Краснодар, 2011. С. 251–254.

*Статья поступила в редакцию 30 августа 2012 г.*