

М.В. ЖАБРЕЕВ
магистр частного права
(г. Екатеринбург)

ПУБЛИЧНЫЕ ОБРАЗОВАНИЯ И ИХ ОРГАНЫ: ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЙ СТАТУС И УЧАСТИЕ В ГРАЖДАНСКИХ ПРАВООТНОШЕНИЯХ

Под публичными образованиями в интересах настоящей работы понимаются Российская Федерация, субъекты Российской Федерации (далее по тексту – субъекты РФ) и муниципальные образования, определенные Гражданским кодексом Российской Федерации 1994 г. (далее по тексту – ГК РФ) самостоятельными участниками гражданско-правовых отношений.

Написание настоящей работы было обусловлено тем, что и в науке и в правоприменительной деятельности особую остроту приобрела проблема участия публичных образований и их органов в отношениях, регулируемых гражданским законодательством. По данной проблеме, исходя из имеющихся научных традиций и противоречивости современного законодательства, сформировался ряд самостоятельных точек зрения. Согласно одной из них участниками гражданско-правовых отношений являются непосредственно органы публичных образований, согласно другой – участниками гражданско-правовых отношений являются публичные образования, которые приобретают для себя права и обязанности через свои органы, а согласно третьей – участниками гражданско-правовых отношений являются и сами публичные образования, и их органы. Кроме того, и в научной среде, и на практике имеет место ожесточенная дискуссия о гражданско-правовом статусе публичных образований и их органов.

Исходя из вышесказанного, предметом настоящей работы является рассмотрение на основе действующего законодательства ряда научных концепций по проблеме участия публичных образований и их органов в отношениях, регулируемых гражданским законодательством и их гражданско-правовом статусе.

Справедливости ради отметим, что большинство взглядов ученых по рассматриваемым вопросам были изложены ими в своих работах на основе советского гражданского законодательства 20–80-х годов и могли измениться на основе развития цивилистической мысли и новейшего гражданского законодательства.

Подробное изложение в настоящей работе теоретических основ участия публичных образований в гражданско-правовых отношениях обусловлено стремлением действительно разобраться во всех теоретических хитросплетениях относительно данного вопроса.

Как известно, незнание теоретических основ любого спорного правового вопроса приводит либо к неправильному его разрешению, либо вообще к невозможности его разрешения. Абсолютно точно это было подмечено К.И. Скловским, который указывает, что «многолетний стаж практической цивилистики позволяет мне с полной уверенностью утверждать, что нет ни одной практически трудной, а тем более неразрешимой задачи, источник которой не уходил бы в теорию. И чем труднее дело, тем глубже в теории находится его решение»¹. Об этом же говорит и Г.Ф. Шершеневич: «Именно отсутствие систематического научного образования создает в лицах, приобретших знание права путем механического заучивания отдельных законов, упорное недоброжелательство ко всякому новому закону»².

С другой стороны, использование застарелых теорий без учета достижений современной юридической науки, ведет к появлению учебно-методического материала, норм в законодательстве и, как следствие, основанных на них судебных решениях, явно не укладывающихся в новейшие теоретические разработки и современное понимание рассматриваемой проблемы. На этот счет также есть интересное высказывание Н. Лазаревского, которое было сказано им еще в начале XX века относительно «людской привязанности к идеям, некогда сослужившим известную службу, привязанности, которая надолго бесцельно связывается с этими идеями и после того, как в данной службе утратилась всякая нужда. Это может служить примером неумения отрешиться от понятий, некогда ценных, но которым нет места при изменившихся представлениях»³. А в конце XX века это же было повторено В.Н. Фроловым: «Устаревшее знание гораздо опаснее абсолютной неосведомленности, поскольку, не имея никаких сведений о предмете, вы вряд ли станете иметь с ним дело. Будучи же самолюбиво уверенным в правоте и незыблемости однажды сделанного анализа, легко стать жертвой самообмана»⁴.

¹ *Скловский К.И.* Собственность в гражданском праве. Учебно-практическое пособие. М., 1999. С. 7.

² *Шершеневич Г.Ф.* Учебник русского гражданского права. М., 1995. С. 16.

³ *Лазаревский Н.* Ответственность за убытки, причиненные должностными лицами. Докладное исследование. СПб., 1905. С. 33.

⁴ *Фролов В.Н.* О функциональной состоятельности, или оптимальный выбор как основа экономического успеха // Областная газета. 2000. 9 ноября, № 223. С. 2.

Публичные образования и их органы: гражданско-правовой статус и участие в гражданских правоотношениях

Участие публичных образований и их органов в гражданско-правовых отношениях

Для рассмотрения проблемы участия публичных образований и их органов в отношениях регулируемых гражданским законодательством и ее правильного понимания, первоначально необходимо вспомнить научную концепцию участия «системы» в гражданско-правовых отношениях, которая достаточно подробно рассмотрена в трудах таких ученых-цивилистов и хозяйственников как, например, В.К. Мамутов¹, М.И. Брагинский², В.В. Лаптев³, Н.И. Коняев⁴, В.А. Рахмилович⁵, В.С. Якушев⁶ и установить, как она сейчас укладывается в рамки действующего гражданского законодательства.

Проблема участия «системы» в гражданско-правовых отношениях есть проблема соотношения прав «целого» и его «частей» как составляющих единой «системы», их участия в данных отношениях.

При рассмотрении данной научной концепции теоретически рассматриваются три возможных варианта решения:

первый вариант – участниками гражданских правоотношений могут быть только «части целого», которые приобретают права и несут обязанности от своего имени, а сама «система», как целое, объединяющая все эти «части» в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, не участвует (первое направление);

второй вариант – участником гражданских правоотношений является сама «система», а ее «части» всегда действуют от имени самой «системы» (второе направление);

третий вариант, объединяя вышеуказанные позиции, исходит из двойственной природы участия «целого» и его «частей» в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, где в ряде случаев «части» не являются самостоятельными участниками гражданских пра-

¹ Мамутов В.К. Компетенция государственных органов в решении хозяйственных вопросов. М., 1964; *Он же*. Предприятие и вышестоящий хозяйственный орган. М., 1968.

² Брагинский М.И. Участие Советского государства в гражданских правоотношениях. М., 1981.

³ Лаптев В.В. Правовые отношения в хозяйственной системе // Советское государство и право. 1970. № 6; *Он же*. Правовая организация хозяйственных систем. М., 1978; *Он же*. Правовые отношения в хозяйственной системе // Советское государство и право. 1970. № 6.

⁴ Коняев Н.И. Правосубъектность хозяйственных систем // Советское государство и право. 1978. № 2.

⁵ Рахмилович В.А. Правовые формы хозяйственного расчета в промышленных объединениях. М., 1977; *Он же*. Хозрасчет в промышленных объединениях // Советское государство и право. 1973. № 8.

⁶ Якушев В.С. Хозяйственная система: понятие, признаки, функции // Советское государство и право. 1976, № 6.

воотношений и всегда выступают только от имени «целого», а в ряде случаев «части» действуют как самостоятельные участники гражданско-правовых отношений, самостоятельно приобретая для себя права и обязанности (третье направление).

Перелагая проблему участия публичных образований в гражданско-правовых отношениях на рассматриваемую научную концепцию, следует сделать вывод о том, что одни ученые¹, указывающие, что участниками гражданско-правовых отношений являются органы публичных образований, поддерживают первое направление данной концепции, другие², считающие, что публичные образования являются самостоятельными участниками гражданско-правовых отношений и приобретают права и обязанности через свои органы, поддерживают второе направление, а третьи³, указывающие, что участниками гражданско-правовых отношений являются и публичные образования, и его органы, поддерживают третье направление.

Рассмотрение данной концепции следует начать с рассмотрения ее третьего направления, в соответствии с которым, с одной стороны, публичное образование как единая «система» приобретает для себя права и обязанности через свои органы, а, с другой стороны, эти же органы самостоятельно вступают в гражданский оборот, действуя при этом от своего имени⁴.

Таким образом, получается, что органы публичного образования имеют двойственную природу: с одной стороны, являясь самостоятельными участниками гражданских правоотношений, самостоятельно вступают в гражданский оборот, с другой стороны, по ряду наиболее важных сделок (например, закуп зерна в продовольственный фонд стра-

¹ Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность. М., 1948. С. 65.

² Виткявичус П.П. Гражданская правосубъектность Советского государства. Вильнюс, 1978. С. 11; Слепнев Е.Л. Муниципальное образование как субъект частно-правовых отношений. // Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Публичное и частное право: проблема развития и взаимодействия, законодательного выражения и юридической практики» 23–24 апреля 1998 года. Екатеринбург, 1999. С. 157.

³ Братусь С. Н. Юридические лица в советском гражданском праве. М., 1947. С. 169; Якушев В.С. Советское гражданское право. Т. 1. М. Высшая школа. 1972. С. 120; Гражданское право. Часть первая / Под общей ред. Т.И. Илларионовой, Б.М. Гонгалов, В.А. Плетнева. М., 1998. С. 141.

⁴ Стучка П.И. Курс советского гражданского права. Т. II. М., 1931. С. 77; Мицкевич А.В. Субъекты гражданского права. М., 1962. С. 96; Головизнин А. Некоторые вопросы участия в гражданском обороте органов государственной власти (местного самоуправления) // Хоз-во и право. 1999. № 6. С. 61; Федоренко Н.В., Пипник Т.Д. Обзор практики пересмотра апелляционной инстанцией судебных актов по спорам с участием органов государственного управления и местного самоуправления // Вестник ВАС РФ. 1999. № 11. С. 120–123; Цыганков Э. Публичное и частное в налоговом законодательстве // ЭЖ-Юрист. 2000. № 42. С. 11.

Публичные образования и их органы: гражданско-правовой статус и участие в гражданских правоотношениях

ны) выступают исключительно от имени публичного образования¹ (исходя из чего для публичного образования остается сфера гражданско-правовых отношений, в которой не могут самостоятельно участвовать его органы).

Критикой данного направления может быть, с одной стороны, указание на невозможность «частей» самостоятельно выступать в гражданско-правовых отношениях, так как, если «система», объединяющая в себе несколько «частей», является единым субъектом права, то «часть системы» – это всего лишь одно из «звеньев единой цепи», которое никогда и ни при каких условиях не сможет стать самостоятельным субъектом права, а с другой стороны, если признать органы публичного образования самостоятельными субъектами права, то тогда приобретать права и обязанности для «системы», как другого субъекта права, они смогут лишь при наличии каких-либо правовых оснований (представительства в силу закона или договора), что автоматически лишает их возможности считаться «частью целого» – это уже иной самостоятельный субъект права (правоотношения представительства возможны только между разными субъектами права)².

Хорошо по этому вопросу высказался М.И. Брагинский, указывая, что «система как таковая не может выступать в гражданских правоотношениях наряду с ее отдельными правосубъектными звеньями. Имущественная обособленность как основной признак юридического лица, безусловно, исключает возможность одновременного выступления в гражданских правоотношениях и “целого”, и его “отдельных частей”». В противном случае одно и то же имущество составляло бы субстрат сразу двух субъектов гражданского права (“части” и “целого”), что следует считать невозможным. Таким образом, выступление “целого” и “части” в гражданских правоотношениях можно рассматривать как нарушение “правил игры”, которые определяют режим выступления в гражданском обороте коллективных образований». И далее, «система в целом и ее отдельные составные части одновременно быть субъектами гражданского права не могут»³.

¹ *Иоффе О.С.* Советское гражданское право. Ч. 1. Л. 1958. С. 121; Субъекты гражданского права / Под ред. С. Н. Братуся. М., 1984. С. 26; *Мицкевич А.В.* Указ. соч. С. 108; *Пушкин А.А.* Советское государство как субъект советского гражданского права. Харьков, 1965. С. 3; *Пушкин А.А.* Субъекты гражданского права (текст лекций). Харьков, 1974. С. 17.

² *Андреев В.К.* Представительство в гражданском праве. Калинин, 1978. С. 7; *Невзгодина Е.Л.* Представительство по советскому гражданскому праву. Томск, 1980. С. 79; *Кузьмишин А.А.* К вопросу о понятии и юридической природе представительства и полномочий в гражданском праве // Юрист. 1999. № 12. С. 13; *Кузьмишин А.А.* Основания возникновения представительства и полномочий в гражданском праве // Юрист. 2000. № 10. С. 7.

³ *Брагинский М.И.* Указ. соч. С. 28–29, 40.

Кроме того, грань, при которой орган выступает в гражданском обороте от имени публичного образования или от своего имени, законодательно не установлена и может быть определена только искусственно, что заведомо приведет к возникновению огромного количества споров по этому вопросу.

Если все-таки принять за основу вывод, в соответствии с которым и публичные образования, и его органы являются самостоятельными субъектами права, причем один из которых в свою очередь является органом второго и выступает от его имени, то данную концепцию можно и нужно (для чистоты эксперимента) перенести и на организации, где есть сама организация, как единая «система», и есть ее органы (общее собрание, правление, совет директоров и т.п.), как «части системы». При этом органы организации в ряде случаев будут участвовать в гражданских правоотношениях от своего имени, а в ряде случаев – от имени самой организации.

Получается та же самая абсурдная схема, что и в отношении публичного образования и его органов. Организация (ОАО, ЗАО, ООО и т.п.) – самостоятельный участник отношений, регулируемых гражданским законодательством, и ее органы также самостоятельные участники гражданско-правовых отношений. Вместе с тем, как и в отношении участия публичных образований и их органов в гражданских правоотношениях, данное положение противоречило бы пункту 1 статьи 53 ГК РФ, в соответствии с которым, юридическое лицо приобретает права и обязанности через свои органы, в связи с чем органы организации, аналогично органам публичного образования, не являются самостоятельными участниками гражданско-правовых отношений и всегда действуют только от имени своей организации¹.

Исходя из вышесказанного следует сделать вывод, что теоретически участниками гражданских правоотношений может быть либо сама «система» в целом, либо «ее части», третьего не дано. В то же время, следует иметь в виду, что определение, кто является субъектом права – «система» или «ее части», должно зависеть не от того, кому в данном случае целесообразней быть субъектом права или удобнее совершать сделки, а от того, кто законодательством определен субъектом права.

Вместе с тем, ради справедливости, следует отметить, что третье направление данной концепции соответствовало правовой конструкции Гражданского кодекса РСФСР 1964 года. Так, часть 2 статьи 24

¹ Генкин Д.М. Значение применения института юридического лица во внутреннем и внешнем товарообороте СССР // Сборник научных работ Московского института народного хозяйства имени Г.В.Плеханова. М., 1955. С. 12; Мицкевич А.В. Указ. соч. С. 151–152.

Публичные образования и их органы: гражданско-правовой статус и участие в гражданских правоотношениях

Гражданского кодекса РСФСР 1964 года формулировала общее правило, в соответствии с которым, государственные организации действуют от своего имени, а в случаях предусмотренных законодательством Союза ССР и РСФСР, действуют от имени соответственно Союза ССР или РСФСР. Данное положение, на наш взгляд, и послужило, как нормативная основа, обоснованием третьего направления, в соответствии с которым, в случаях предусмотренных законодательством, участником гражданско-правовых отношений является само публичное образование, а в остальных случаях – его органы самостоятельно выступают в гражданском обороте уже независимо от публичного образования.

Точка зрения, при которой участниками гражданских правоотношений могут быть только «части целого» (первое направление) также опиралась на Гражданский кодекс РСФСР 1964 года (ч. 1 и 2 ст. 2), в соответствии с которым, участниками отношений, регулируемых Гражданским кодексом РСФСР 1964 года, определялись государственные, кооперативные и другие общественные организации и граждане. Публичные образования (Союз ССР и РСФСР) в данной статье не упоминаются.

Новый ГК РФ в ч. 2 п. 1 ст. 2 и п. 1 ст. 124 указав, что участниками гражданских правоотношений являются Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования, закрепил правовую конструкцию участия в гражданско-правовых отношениях публичных образований как таковых, а, именно, во-первых, исходя из действующей Конституции Российской Федерации, определил участниками гражданского оборота не только саму Российскую Федерацию, как государство, но и объявил такими же участниками субъекты РФ и муниципальные образования и, во-вторых, указал, что все они являются самостоятельными (непосредственными) участниками гражданско-правовых отношений наравне с физическими и юридическими лицами, от имени которых всегда действуют определенные органы¹.

В то же время следует отметить, что публичные образования, как и иные абстрактные (реально не существующие) субъекты гражданского права (например, юридические лица), не могут непосредственно участвовать в гражданских правоотношениях, а участвуют в них только через свои органы, которые в рамках своей компетенции, установленной актами определяющими их статус, могут от имени публичного образова-

¹ Брагинский М.И. Указ. соч. С. 143.

ния своими действиями приобретать и осуществлять права и обязанности¹.

Органы публичного образования в соответствии со ст. 125 ГК РФ выступают только от имени соответствующего публичного образования. Выступать от своего имени органы публичного образования по действующему ГК РФ не могут.

Данное положение воспроизводит второе направление рассматриваемой нами научной концепции, где участником гражданских правоотношений является сама «система» (публичное образование), а ее «части» (органы публичного образования) всегда действуют только от имени самой «системы».

Таким образом, с момента вступления в действие ГК РФ участником гражданских правоотношений может быть только «целое» (Российская Федерация, субъект РФ или муниципальное образование). «Части целого» (органы публичного образования) по ГК РФ участниками гражданских правоотношений не являются и не могут ими стать ни при каких условиях.

Рассмотрев теоретические основы определения публичных образований и их органов участниками гражданско-правовых отношений, в то же время следует отметить, что на обоснование каждой позиции «работают» множество федеральных законов и иных правовых актов, что всегда отмечается их сторонниками в подтверждение своей позиции.

Так, в обоснование точки зрения, при которой участниками гражданско-правовых отношений являются публичные образования, можно привести следующие нормативные правовые акты: например, Федеральный закон «Об акционерных обществах» закрепляет, что акционерные общества, учредителями которых выступают Российская Федерация, субъекты РФ или муниципальные образования, могут быть только открытыми (п. 4 ст. 7); Федеральный закон «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» устанавливает, что в отношениях в сфере эмиссии и обращения ценных бумаг участвуют Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования (ч. 2 ст. 1); Федеральный закон «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности» закрепляет, что Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования вправе осуществлять внешнеторговую деятельность только в случаях, предусмотренных федеральными конституционными законами, федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ

¹ Мицкевич А.В. Указ. соч. С. 96; Звезков В. Участие Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством // Хоз-во и право, 1997. С. 16; Головизнин А. Указ. соч. С. 60.

Публичные образования и их органы: гражданско-правовой статус и участие в гражданских правоотношениях

(ст. 11); Федеральный закон «О переводном и простом векселе» закрепляет, что в случаях, предусмотренных федеральным законом, Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования имеют право обязываться по переводному и простому векселю.

Как видно из содержания всех этих правовых актов речь в них идет исключительно об участии в гражданско-правовых отношениях самих публичных образований.

В обоснование точки зрения при которой участниками гражданско-правовых отношений объявляются органы публичного образования, ее сторонниками приводится ГК РФ, который в ч. 3 п. 4 ст. 66 устанавливает, что государственные органы и органы местного самоуправления не вправе выступать участниками хозяйственных обществ и вкладчиками в товарищества на вере, если иное не установлено законом (аналогичные положения содержат Федеральный закон «Об акционерных обществах» и Федеральный закон «Об обществах с ограниченной ответственностью»).

Таким образом, по логике сторонников этой точки зрения, если в федеральном законе будет установлено, что государственные органы и органы местного самоуправления вправе выступать участниками хозяйственных обществ и вкладчиками в товариществах на вере, то они могут стать таковыми, а значит и стать участниками гражданско-правовых отношений, исходя из того, что даже не перечислив их в ч. 2 п. 1 ст. 2 и п. 1 ст. 124, нормой ч. 3 п. 4 ст. 66 (а также аналогичными нормами – ст. 764, п. 2 ст. 1015) ГК РФ, как бы опосредованно ввел их в состав участников гражданско-правовых отношений.

Кроме того, данный запрет сформулирован лишь как общее ограничение компетенции государственных органов и органов местного самоуправления на их участие в хозяйственных обществах и товариществах на вере, которое можно «обойти» согласно ч. 3 п. 4 ст. 66 ГК РФ путем формального закрепления в федеральном законе права указанных органов на участие в этих обществах и товариществах. Например, Федеральный Конституционный Закон «О Правительстве Российской Федерации» (ч. 8 ст. 12) устанавливает, что Правительство Российской Федерации вправе учреждать организации – чем в полном объеме реализуется ч. 3 п. 4 ст. 66 ГК РФ и снимается ограничение для Правительства Российской Федерации на его участие в указанных обществах и товариществах, а значит, по мнению сторонников этой точки зрения, Правительство Российской Федерации становится участником гражданско-правовых отношений.

Положение, при котором государственные органы и органы местного самоуправления вправе быть участниками хозяйственных обществ

и товариществ, заведомо противоречит основной правовой конструкции участия публичных образований в гражданско-правовых отношениях, о которой говорилось выше, где субъектами этих отношений могут быть только публичные образования, а не его органы (ч. 2 п. 1 ст. 2 и п. 1 ст. 124 ГК РФ). Таким образом, ГК РФ дал достаточно четкий ответ на вопрос, кто может быть участником хозяйственных обществ и вкладчиками в товариществах на вере.

Пытаясь обосновать ч. 3 п. 4 ст. 66 ГК РФ, сторонники участия государственных органов и органов местного самоуправления в гражданско-правовых отношениях не только входят в противоречие с другими нормами ГК РФ, но и создают заведомо неразрешимые ситуации в правоприменительной практике, что ведет к множеству споров и, как следствие, к множеству судебных процессов.

Так, если государственные органы и органы местного самоуправления вправе выступать участниками хозяйственных обществ и вкладчиками в товариществах на вере, то они должны обладать имуществом на каком-либо вещном праве для последующего наделения им создаваемых ими юридических лиц. В настоящее время авторы точек зрения, где органы публичного образования являются юридическими лицами, вообще не могут со ссылкой на гражданское законодательство определить правовой режим имущества, которым обладают государственные органы. На каком вещном праве находится у них имущество? И есть ли у данных органов вообще какое-либо вещное право на имущество, ведь в соответствии со ст. 214 и 215 ГК РФ собственником имущества являются публичные образования, а само имущество, за исключением закрепленного за унитарными предприятиями и учреждениями, находится в казне, которая все его и объединяет.

Даже если принять за возможность нахождение имущества у государственных органов и органов местного самоуправления на праве хозяйственного ведения или оперативного управления (например, как считает О. Санжанов, органы местного самоуправления обладают имуществом на праве оперативного управления¹), что опять же противоречит ст. 294 и 296 ГК РФ, где прямо указаны субъекты данных вещных прав, то возможность распоряжения им также ограничена. При праве хозяйственного ведения самостоятельно можно распоряжаться только движимым имуществом (п. 2 ст. 295 ГК РФ), а при оперативном управлении вообще ничем (п. 1 ст. 298 ГК РФ). Как же тогда государственный орган и орган местного самоуправления сможет наделить создаваемое им общество или товарищество имуществом?

¹ Санжанов О. К вопросу о местной казне // Хоз-во и право. 1999. № 4. С. 91.

Публичные образования и их органы: гражданско-правовой статус и участие в гражданских правоотношениях

Здесь поднята лишь часть вопросов, которые могут возникнуть в правоприменительной деятельности в случае определения органов публичного образования самостоятельными участниками гражданско-правовых отношений. Даже исходя из них, видно, что данная правовая конструкция не может «работать» без серьезного изменения гражданского законодательства (в том числе без изменения порядка образования юридических лиц), а имея существующее – необходимо исключить любые попытки признания органов публичного образования участниками гражданско-правовых отношений.

Если все-таки признать участниками гражданских правоотношений органы публичного образования, то зачем тогда признавать само публичное образование участником этих отношений, ведь органы публичного образования сами вправе заключать любые сделки независимо от него? Получается, что для публичного образования вообще нет сферы, где оно могло бы быть участником гражданско-правовых отношений, так как она вся «занята» его органами.

Для того чтобы обойти запрет на участие государственных органов и органов местного самоуправления в гражданском обороте установленный ГК РФ, ряд ученых¹ предлагают определить их юридическими лицами либо наделить их особым правовым статусом, дающим им право на участие в гражданско-правовых отношениях. Исходя из этой посылки соблюдается и ГК РФ, где субъектами гражданско-правовых отношений признаются только публичные образования, от имени которых выступают его органы, не являющиеся юридическими лицами, и интересы органов публичного образования, которые, являясь юридическими лицами или, имея особый статус, также самостоятельно участвуют в гражданско-правовых отношениях от своего имени. Проблемы использования данных конструкций будут рассмотрены ниже, в разделе, посвященном гражданско-правовому статусу публичных образований и их органов.

Отличную от вышеуказанной точку зрения на участие государственных органов и органов местного самоуправления в хозяйственных обществах и товариществах на вере имеют Высший Арбитражный Суд Российской Федерации и Верховный Суд Российской Федерации, которые совершенно справедливо разобравшись в том, что участником гражданско-правовых отношений могут быть только публичные образования (а не их органы), в ч. 3 п. 26 своего совместного постановления

¹ Например, *Вильнянский С. И.* Лекции по советскому гражданскому праву. Ч. 1. Харьков, 1958. С. 113; *Брагинский М. И.* Указ. соч. С. 144–145, 159, 160; *Головизнин А.* Указ. соч. С. 61–63.

«О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» от 01.07.96 г. № 6/8 указали, что «в случаях, когда учредителем (участником) хозяйственного общества или товарищества, созданного и зарегистрированного до 8 декабря 1994 г., в соответствии с ранее действовавшим законодательством выступил государственный орган или орган местного самоуправления, после введения в действие Кодекса его учредителем (участником) признаются соответственно Российская Федерация, субъект Российской Федерации или муниципальное образование».

Вместе с тем, высшие судебные инстанции России, а за ними ряд ученых¹ и судей² попытались объяснить появление в ГК РФ ч. 3 п. 4 ст. 66 тем, что данная норма определяет компетенцию государственных органов и органов местного самоуправления (то есть отвечает на вопрос, кто от имени публичного образования вправе участвовать в обществах и товариществах), указав в ч. 1 п. 26 своего постановления со ссылкой на п. 4 ст. 66 ГК РФ, что «при разрешении споров о признании недействительными актов о регистрации юридических лиц, суд исходит из того, что акты о регистрации созданных после 7 декабря 1994 года хозяйственных обществ и товариществ, одним из учредителей которых является государственный орган или орган местного самоуправления, должны признаваться недействительными, за исключением случаев, когда право учреждать хозяйственные общества предоставлено соответствующим государственным органам или органам местного самоуправления федеральным законом, а также иными правовыми актами, изданными до введения Кодекса в действие».

Данное объяснение содержания ч. 3 п. 4 ст. 66 ГК РФ, на наш взгляд, не совсем верно, хотя бы даже исходя из того, что определение компетенции государственных органов и органов местного самоуправления, в том числе и установление конкретных полномочий органов на участие в гражданском обороте от имени Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования соответственно, не входит в предмет регулирования гражданского законодательства (п. 1 ст. 2 ГК РФ) – это административное законодательство, в соответствии с правовыми актами которого и определяется компетенция каждого государственного органа и органа местного самоуправления.

¹ Например, *Зинченко С., Забелин О., Волошин А.* Государственные и муниципальные органы – соучредители коммерческих организаций: проблемы, решения // *Хоз-во и право.* 1997. № 10.

² *Вестник ВАС РФ.* 1999. № 5. С. 88.

Публичные образования и их органы: гражданско-правовой статус и участие в гражданских правоотношениях

На наш взгляд в ч. 3 п. 4 ст. 66 ГК РФ содержится:

во-первых, обыкновенная ошибка (недосмотр) законодателя, который, указав на возможность быть участниками хозяйственных обществ и вкладчиками в товариществах на вере не для Российской Федерации, субъектов РФ или муниципальных образований, а для государственных органов и органов местного самоуправления, вероятнее всего имел в виду то, что государственные органы и органы местного самоуправления всегда выступают от имени данных публичных образований, исходя из чего запрет на участие в хозяйственных обществах и товариществах на вере должен касаться самой Российской Федерации, субъектов РФ или муниципальных образований, дееспособность которых реализуется через их органы;

во-вторых, при установлении запрета на участие Российской Федерации, субъектов РФ или муниципальных образований (в лице государственных органов и органов местного самоуправления) в хозяйственных обществах и товариществах на вере законодатель, скорее всего, имел в виду не простое ограничение их прав (компетенции) на участие в этих обществах и товариществах (как говорит п. 4 ст. 66 ГК РФ – «не вправе»), а закрепление положения о том, что такое право у этих публичных образований может возникнуть только если в федеральном законе будет предусмотрен специальный случай их возможного участия в данных обществах или товариществах. Таким образом, в каких-либо федеральных законах должен содержаться ответ на вопрос – в каких случаях публичное образование вправе участвовать в обществах и товариществах.

Для того чтобы стать участником общества или товарищества, публичное образование должно внести в их уставный (складочный) капитал определенное имущество. Порядок такого внесения в отношении денежных средств, предусмотрен Бюджетным кодексом Российской Федерации (ст. 80), а в отношении иного имущества – Федеральным законом «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации» (ст. 23).

Таким образом, действующее законодательство Российской Федерации в полной мере определяет все элементы участия публичных образований в хозяйственных обществах и товариществах, а, именно, определяет кто, в каких случаях и в каком порядке участвует в них.

Исходя из вышесказанного, на наш взгляд, основной идеей ч. 3 п. 4 ст. 66 ГК РФ было установление общего запрета именно для Российской Федерации, субъектов РФ или муниципальных образований на их участие в хозяйственных обществах и товариществах на вере (так как в

противном случае, в соответствии с п. 2 ст. 124 ГК РФ Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования, обладая теми же правами что и юридические лица, обладали бы и правом на участие в обществах и товариществах) в связи с тем, что участие в данных обществах и товариществах имеет своей основной целью получение прибыли, а Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования такую цель ставить «во главу угла» не могут, а все свои доходы должны получать через налоги и сборы. Для Российской Федерации, субъектов РФ или муниципальных образований, таким образом, главное – не участие в обществах и товариществах для получения прибыли, а, наоборот, создание и обеспечение нормальных условий для деятельности этих обществ и товариществ с целью увеличения налоговых и неналоговых поступлений в бюджет.

В случае же необходимости осуществления какой-либо социально-значимой хозяйственной деятельности (например, изготовление протезов для инвалидов) Российская Федерация, субъекты РФ или муниципальные образования вправе создать унитарные или казенные предприятия для ее осуществления, где прибыль опять же не имеет первостепенного значения (здесь важен социальный результат), но создание этих организаций будет полностью соответствовать действующему законодательству, а в создании обществ или товариществ либо участия в них для осуществления этой деятельности нет никакой необходимости.

Лишь в случаях прямо предусмотренных в федеральных законах, когда участие Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований в хозяйственных обществах и товариществах на вере вызвано экономической и (или) социальной необходимостью (например, участие Российской Федерации в ОАО «Газпром» или РАО «ЕЭС» в первую очередь обусловлено интересами защиты потребителей газа и электроэнергии) Российская Федерация, субъект РФ или муниципальное образование может стать участником этих обществ или товариществ.

Если же понимать ч. 3 п. 4 ст. 66 ГК РФ как простое ограничение прав (компетенции) органов на участие в хозяйственных обществах и товариществах на вере, то в настоящее время право на участие в этих обществах и товариществах есть только у Правительства Российской Федерации в соответствии с Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» (ч. 8 ст. 12), который устанавливает, что Правительство Российской Федерации вправе учреждать организации и у органов местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 30) устанавливающим,

Публичные образования и их органы: гражданско-правовой статус и участие в гражданских правоотношениях

что органы местного самоуправления вправе создавать предприятия, учреждения и организации.

Таким образом получается, что государственные органы Российской Федерации (кроме Правительства Российской Федерации) и государственные органы субъектов РФ вообще не вправе участвовать в хозяйственных обществах и товариществах на вере, так как ни один федеральный закон (в том числе и основополагающий для субъектов РФ закон – Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации») такого права им не предоставляет.

Приятным исключением из общей тенденции деятельности правоприменительных органов является решение Арбитражного суда Самарской области от 21 декабря 1999 года № А55-316/99-11, который признал недействительным включение в число участников АООТ «ЛСК» Фонда имущества города Тольятти именно со ссылкой на ч. 3 п. 4 ст. 66 ГК РФ, несмотря на то что статья 30 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает право органов местного самоуправления создавать предприятия, учреждения и организации.

Заканчивая обсуждение вопроса об участии публичных образований в гражданско-правовых отношениях, следует обратить внимание еще на один момент.

Большинство ученых, на мнения которых мы ссылались выше, а также иные правоведы считали, что от имени публичного образования выступают не только его органы, но и государственные организации, в лице своих органов, наделенные имуществом публичного образования¹. Это обусловлено тем, что большинство научных трудов этих ученых были написаны в период существования Союза ССР, при котором все имущество (кроме имущества граждан, кооперативных и общественных организаций), находилось в государственной собственности, а все организации, создаваемые на основе государственной собственности, в этот период не были собственниками своего имущества, а пользовались им

¹ См., например: *Алексеев С. С.* Общая теория социалистического права. Выпуск 2. Свердловск, 1964. С. 93; *Грибанов В. П.* К вопросу о разграничении права государственной собственности и права оперативного управления. // Вестник МГУ. Серия «Право». 1969. № 3. С. 17; *Миколенко Я. Ф.* Государственные юридические лица в советском гражданском праве // Советское государство и право. 1951. № 7. С. 46; *Габричидзе Б. Н.* Система местных органов государственного управления в СССР // Советское государство и право. 1970. № 7. С. 50–51; *Мицкевич А. В.* Указ. соч. С. 119–120; *Виткевичус П. П.* Указ. соч. С. 11; *Брагинский М. И.* Указ. соч. С. 24, 72.

на праве оперативного управления, а позднее – на праве полного хозяйственного ведения или оперативного управления.

Руководствуясь пониманием того, что если, как уже рассматривалось выше, у всего имущества один собственник (публичное образование), то все создаваемые им органы и организации могут выступать по сделкам с государственной собственностью только как его представители, так как отчуждение или приобретение государственного имущества влекло правовые последствия только для самого публичного образования, а не для органа или организации совершавших сделку. Поэтому-то, на наш взгляд, у ученых периода Союза ССР и возникла необходимость указать, что организации своими действиями приобретают права и обязанности для публичного образования¹, также как и органы публичного образования.

Здесь же уместно отметить, что такая конструкция абсолютно размывала различия между государственным органом и государственной организацией, являющейся юридическим лицом (вся разница определялась сферой деятельности, а не их статусом). Отсюда же пошла практика определения органов публичного образования юридическими лицами, что еще больше запутало ситуацию, при которой органы публичного образования, действуя от имени публичного образования, объявлялись юридическими лицами², а организации, являющиеся юридическими лицами, тоже, действуя от имени публичного образования, приравнивались к его органам³.

Сейчас, как уже указывалось выше, в соответствии с п. 1 ст. 125 ГК РФ от имени Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных

¹ *Аскназий С. И.* Об основаниях правовых отношений между государственными социалистическими организациями // Ученые записки Ленинградского юридического института. Выпуск IV. Л., 1947. С. 33.

² *Венедиктов А.В.* Правовая природа государственных предприятий. Л., 1928. С. 68–88; *Он же.* Государственная социалистическая собственность. М., 1948. С. 591; *Мартемыанов В.С.* Местные Советы и их исполнительные органы как юридические лица. М., 1975. С. 3–7; *Субъекты гражданского права* // Под ред. С.Н. Братуся. М., 1984. С. 25; *Лантнев В.В.* Указ. соч. С. 72; *Мицкевич А.В.* Указ. соч. С. 39.

³ *Венедиктов А.В.* Государственная социалистическая собственность. М., 1948. С. 591; *Карасс А.В.* Право государственной социалистической собственности. М., 1954. С. 261–262; *Волков Н.А.* Советское государственное управление и система его органов // Ученые записки Белорусского государственного университета. Выпуск 34. Серия юридическая. Минск, 1957. С. 87, 100; *Бару М.И.* Создание и укрепление единого фонда государственной социалистической собственности в истории советского права. // Ученые записки Харьковского юридического института. Т. XI. Выпуск 2. Харьков, 1959. С. 114; *Лантнев В.В.* Правовое положение государственных промышленных предприятий в СССР. М., 1963. С. 18; *Иоффе О.С.* Советское гражданское право. М., 1967. С. 157; *Лившиц Р.З.* Хозяйственная реформа и трудовое право. М., 1968. С. 13; *Яковлева В.Ф.* Гражданско-правовые вопросы специализации промышленности в СССР. Ленинград, 1968. С. 18.

образований могут выступать только государственные органы и органы местного самоуправления в рамках своей компетенции. Государственные и муниципальные организации, имеющие имущество на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, в настоящее время не могут своими действиями приобретать права и обязанности для публичного образования, кроме случаев специального представительства (п. 3 ст. 125 ГК РФ).

Гражданско-правовой статус публичных образований и их органов

Споры вокруг гражданско-правового статуса публичных образований и, особенно, вокруг гражданско-правового статуса их органов также уже достаточно давно имеют место и в правоприменительной деятельности, и в науке гражданского, хозяйственного и административного права.

Как и в предыдущем разделе настоящей работы, для уяснения смысла рассматриваемого вопроса первоначально необходимо рассмотреть способы (порядки) образования юридических лиц на предмет их закрепления в действующем гражданском законодательстве Российской Федерации.

Как известно, наука гражданского права выделяет четыре основных способа (порядка) образования юридических лиц: уведомительный, регистрационный, распорядительный и разрешительный¹.

Уведомительный (по-другому – явочный) порядок характеризуется тем, что юридическое лицо считается созданным с момента предоставления его учредительных документов (отправления их по почте) в соответствующий орган, ведущий реестр юридических лиц. Так, за рубежом уведомительный порядок применяется, например, при создании ассоциаций во Франции и некоммерческих учреждений в Швейцарии².

Регистрационный (по-другому – явочно-нормативный, нормативно-явочный или заявительный) порядок характеризуется тем, что юридическое лицо считается созданным с момента его регистрации уполномоченным на то регистрирующим органом³. В настоящее время реги-

¹ См.: например: *Покровский И.А.* Основные проблемы гражданского права. М., 1998. С. 148–150; *Мейер Д.И.* Русское гражданское право. В 2-х ч. М., 1997. Часть 1-я. С. 121–122; *Субъекты гражданского права* / Под ред. С.Н. Братуся. М., 1984. С. 90; *Советское гражданское право. Учебник для вузов. Т. 1. Издание третье, исправленное и дополненное* / Под редакцией О.А. Красавчикова. М., 1985. С. 143; *Гражданское право в 2-х т. Т. 1. 2-е изд., перераб. и доп. Ответственный редактор Е.А. Суханов. М. 1998. С. 197*; *Гражданское право. Ч. 1* / Под ред. Ю.К. Толстого, А.П. Сергеева. СПб., 1996. С. 118–119.

² *Гражданское право. Ч. 1* / Под ред. Ю.К. Толстого, А.П. Сергеева. СПб., 1996. С. 118.

³ *Гражданское право. В 2-х т. Т. 1. 2-е изд., перераб. и доп. / Отв. редактор Е.А. Суханов. М., 1998. С. 197.*

страционный порядок образования юридических лиц предусмотрен в законодательстве большинства развитых стран.

Распорядительный порядок характеризуется тем, что юридическое лицо считается созданным с момента принятия уполномоченным на то органом решения о создании юридического лица¹. Данным способом образовывалось большинство организаций (производственные и промышленные предприятия, объединения, учреждения культуры, искусства и т.д.) периода Союза ССР, когда соответствующее отраслевое министерство или нижестоящие звенья органов государственной власти создавали необходимую им организацию, где правообразующим фактом являлось лишь решение о ее создании. Главенствующая роль государства в системе плановой экономики, его доминирование над гражданским обществом позволяли обойтись без особой процедуры государственной регистрации создаваемого юридического лица².

Разрешительный порядок, в отличие от вышеперечисленных, предусматривает наличие обязательного предварительного получения разрешения (согласия) от уполномоченного на то органа на создание юридического лица³. Вместе с тем следует отметить, что разрешительный порядок все-таки нельзя признать самостоятельным способом образования юридических лиц, так как разрешение на создание юридического лица не является основанием для возникновения у организации статуса юридического лица – это всего лишь обязательное предварительное условие которое необходимо соблюсти для законного создания юридического лица (при этом в дальнейшем процедура создания юридического лица может осуществляться одним из трех вышеперечисленных способов который предусмотрен в данной правовой системе). Исходя из этого, говорить в дальнейшем о разрешительном порядке образования юридических лиц мы не будем.

Общим для всех этих способов возникновения юридических лиц является то, что при соблюдении любого из них у организации в обязательном порядке возникнет статус юридического лица и не требуется какого-либо иного специального подтверждения наличия у организации данного статуса.

Вместе с тем, науке и практике известны и иные способы образования юридических лиц отличающиеся от вышеперечисленных, но в научной литературе еще никак не названные и специально не рассмот-

¹ Мицкевич А.В. Указ. соч. С. 143; Субъекты гражданского права / Под ред. С.Н. Братуся. М. 1984. С. 91.

² Гражданское право. Ч. 1 / Под ред. Ю.К. Толстого, А.П. Сергеева. СПб., 1996. С. 118.

³ Советское гражданское право. Учебник для вузов. Т. 1. Издание третье, исправленное и дополненное / Под ред. О.А. Красавчикова. М., 1985. С. 144.

Публичные образования и их органы: гражданско-правовой статус и участие в гражданских правоотношениях

ренные. В интересах настоящей работы назовем их – признаковый, нормативный и уставный.

Признаковый способ характеризуется тем, что статус юридического лица определяется только исходя из наличия у конкретной организации признаков, характерных для юридического лица. Так, среди ученых-цивилистов и хозяйственников широко известны споры о признании юридическими лицами организаций потребительской кооперации, профсоюзов, трестов и иных организаций, причем каждый из ученых в обоснование своего мнения указывал на наличие или отсутствие у данных организаций и их территориально обособленных органов и хозяйственных предприятий признаков юридического лица (наличие обособленного имущества, право распоряжения данным имуществом, наличие самостоятельной имущественной ответственности, наличие счета, право совершения сделок, право выступать в суде в качестве истца или ответчика и т.п.).

Например, как указывал в своей монографии С.Н. Братусь, «признание какого-либо общественного образования юридической личностью зависит не от того, будет ли оно официально названо юридическим лицом, а от того, обладает ли оно теми свойствами, которые в своей совокупности делают его самостоятельным участником гражданских правоотношений, т.е. юридическим лицом»¹. Рассматривая понятие юридического лица, А.А. Пушкин утверждал, что «...юридическими лицами признаются не все организации, а лишь те из них, которые имеют обособленное имущество, могут от своего имени приобретать имущественные и личные неимущественные права и нести обязанности, быть истцами и ответчиками в суде...»².

Об этом же пишет и М.И. Брагинский указывающий, что «ч. 1 ст. 11 Основ (имеются в виду Основы гражданского законодательства Союза ССР 1961 года – М.Ж.) связывает признание организации юридическим лицом с моментами материальными (наличие указанных в этой статье признаков), а не формальными (наличие соответствующей записи о юридической личности организации в ее уставе или положении)... Поэтому, например, в ч. 2 ст. 11 Основ говорится не просто о “государственных предприятиях”, а лишь о предприятиях, которые удовлетворяют указанным в ней признакам»³. И далее, рассматривая вопрос о субъектах гражданского права, М.И. Брагинский указывал, что «если у каждого звена бюджета есть свой особый счет и распоряжение

¹ Братусь С. Н. Указ. соч. С. 143.

² Пушкин А.А. Субъекты гражданского права (текст лекций). Харьков. 1974. С. 10.

³ Брагинский М.И. Указ. соч. С. 27, 34.

им осуществляется строго определенным органом управления (Правительством СССР, правительствами союзных или автономных республик, исполкомами местных советов народных депутатов), отношения по поводу “хранения” соответствующих средств связывает Госбанк с разными, а не с одним и тем же гражданско-правовым субъектом»¹, что лишь подтверждает вывод о том, что в основу определения организации как субъекта гражданско-правовых отношений, а значит, и определения ее статуса как юридического лица, положено наличие отдельного счета в банке.

Подтверждает наличие данного способа образования юридических лиц и имеющаяся судебная и арбитражная практика 20-х–30-х годов, которая, например, при рассмотрении вопроса о самостоятельной ответственности фабзавкомов, а также ответственности объединения или треста по долгам входящих в него предприятий признавала последние юридическими лицами для исключения ответственности самого объединения или треста².

Так, в своем решении Гражданская кассационная коллегия Верховного Суда РСФСР, пришла к выводу, что в «отдельных конкретных случаях в зависимости от обстоятельств дела нужно признавать ответственным за совершение сделки фабзавком в целом, поскольку последний выступил в обороте как самостоятельный участник»³.

В 1926 году Пленум Верховного Суда РСФСР, обобщив судебную практику, в своем разъяснении «О правоспособности государственных учреждений в связи с вопросом об их участии в гражданском обороте в качестве фактических юридических лиц» (под государственными учреждениями Пленум Верховного Суда РСФСР имел ввиду государственные органы – М.Ж.) указал, что отсутствие государственной регистрации в качестве юридического лица не запрещает признавать, в частности, отделы губисполкомов фактическими юридическими лицами, исходя из их фактического участия в гражданском обороте (протокол № 10 от 28 июня 1926 г.)⁴.

Об этом же пишет С.Н. Братусь, рассматривающий статус трестированных предприятий: «Прежде всего была признана юридическая личность за трестированным предприятием арбитражной практикой»⁵. И далее, рассматривая постановление Президиума Верховного Суда РСФСР «О порядке и возможности обращения на средства объединения

¹ Брагинский М.И. Указ. соч. С. 25.

² Бюллетень Госарбитража. 1932. № 8. С. 26; 1932. № 12. С. 34.

³ Сборник разъяснений Верховного Суда РСФСР. Издание 4-е. М., 1935. С. 30.

⁴ Сборник разъяснений Верховного Суда РСФСР. Издание 2-е. М., 1931. С. 52–55.

⁵ Братусь С. Н. Указ. соч. С. 304.

Публичные образования и их органы: гражданско-правовой статус и участие в гражданских правоотношениях

взыскания с хозрасчетных организаций, входящих в объединения»¹, он указывал, что «признав самостоятельную имущественную ответственность хозрасчетной единицы, входящей в состав объединения в тех случаях, когда последнее не привлекается в качестве ответчика, Верховный суд тем самым признал имущественную самостоятельность и самостоятельное участие в гражданском обороте, а стало быть, и юридическую личность этой хозрасчетной единицы»².

Аналогичным образом поступают судебные инстанции и в настоящее время. Так, Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в своем постановлении от 6 апреля 2000 г. № 8136/99 при отмене решений Арбитражного Суда Оренбургской области и его апелляционной инстанции о взыскании с Министерства внутренних дел Российской Федерации задолженности по оплате за потребленные воинской частью 6579 теплотенергию, электроэнергию и питьевую воду указал, что судами не изучены вопросы о том, обладает ли воинская часть и Приволжский округ внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации правоспособностью; кто является распорядителем средств федерального бюджета для внутренних войск, в чью структуру входит воинская часть и кто должен нести ответственность по договорам³. Как видно из поставленных вопросов, по мнению Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации правовой статус воинской части, Приволжского округа внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации или самого Министерства внутренних дел Российской Федерации (являются ли они участниками гражданско-правовых отношений, а значит и юридическими лицами) устанавливается по каким-либо признакам – кто из них обладает правоспособностью, кто является распорядителем средств и кто должен нести ответственность, дающим основание сделать вывод о наличии или отсутствии у них данного статуса.

Таким образом, и ученые, и судебные инстанции при рассмотрении конкретных вопросов относительно статуса какой-либо организации исходили не из имеющегося на момент рассмотрения спора статуса данной организации, а из наличия или отсутствия у нее признаков юридического лица. Если признаки налицо, то данная организация признавалась самостоятельным участником гражданско-правовых отношений (юридическим лицом), если же нет, то говорить о статусе юридического лица в отношении данной организации не приходилось.

¹ Советская юстиция. 1933. № 8.

² Братусь С. Н. Указ. соч. С. 307.

³ Вестник ВАС РФ. 2000. № 7. С. 35–36.

Вместе с тем следует признать, что признаки юридического лица, закрепленные в ст. 48 ГК РФ, в настоящее время необходимы лишь для понимания категории «юридического лица» (для уяснения данного правового феномена¹), а не для определения – является та или иная организация, исходя из наличия у нее признаков юридического лица, юридическим лицом. Как справедливо отмечают авторы «Комментария к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой» под редакцией О.Н. Садикова, у организации может и не быть всех признаков юридического лица², но, несмотря на это, после регистрации она становится юридическим лицом и, наоборот, если организация отвечает всем признакам юридического лица, но у нее нет регистрации, то она ни в каком случае не может быть признана юридическим лицом. А Д.М. Генкин и А.В. Венедиктов, подвергнув критическому разбору все признаки юридического лица, независимо друг от друга, вообще пришли к выводу, что решающим критерием, свидетельствующим о наличии правосубъектности у организации, является самостоятельное участие в гражданском обороте³, а не наличие всех признаков юридического лица.

Сторонники же признакового способа образования юридических лиц считают наоборот, если какая-либо организация отвечает всем признакам юридического лица (имеет обособленное имущество, приобретает для себя права и несет обязанности, самостоятельно несет ответственность и другие), то его и следует признать юридическим лицом, а значит, и участником гражданского оборота.

Возможность признания организации юридическим лицом до закрепления об этом соответствующей нормы в законодательстве признается и теорией цивилистики, как писал об этом О.С. Иоффе «истории советской цивилистической мысли известны случаи предвосхищения прямого законодательного признания прав юридической личности благодаря анализу конкретных субъективных прав, предоставленных по закону организациям определенных видов»⁴.

¹ Ковалев М.В. К вопросу о понятии предпринимательской деятельности // Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Публичное и частное право: проблема развития и взаимодействия, законодательного выражения и юридической практики» 23–24 апреля 1998 года. Екатеринбург, 1999. С. 143.

² Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой / Под ред. Садикова О.Н. М., 1995. С. 79.

³ Генкин Д.М. О юридических лицах в проекте Гражданского кодекса СССР. М. 1940. С. 297.; Венедиктов А.В. Указ. соч. С. 72–78.

⁴ Иоффе О.С. Развитие цивилистической мысли в СССР (часть 1) // Избранные труды по гражданскому праву. М., 2000. С. 317.

Публичные образования и их органы: гражданско-правовой статус и участие в гражданских правоотношениях

Нормативный способ характеризуется тем, что статус юридического лица у организации определяется наличием указания о нем в нормативных правовых актах (актах законодательства и локальных актах организаций). Как писал об этом А.В. Мицкевич «организация признается юридическим лицом в силу закона»¹.

Указание в нормативных правовых актах о статусе каких-либо организаций имело место, как при Союзе ССР, так и в настоящее время. Так, например, пункт 1 циркуляра ВЦСПС от 18.01.27 г. № 12 определил юридическими лицами центральные, областные, районные и иные комитеты союзов ВЦСПС, то есть органы профсоюзов, а не сами профсоюзы, а статья 1 постановления ЦИК и СНК СССР от 23.01.29 г. «Об имущественной ответственности профсоюзов» уже установила, что сам профсоюз является юридическим лицом. Далее, постановление ЦИК и СНК СССР от 02.01.29 г. определило, что клубы рабочих и служащих являются юридическими лицами, а в 1939 году в Положении о профсоюзном клубе, утвержденном Президиумом ВЦСПС от 13.06.39 г., юридическим лицом определено уже правление клуба.

Об этом же пишет и М.И. Брагинский, указывающий в своей работе относительно статуса потребительских обществ, что «действующие уставные акты подчеркивают, что и потребительское общество, и райпотребсоюз, и обл. (край), и республиканский потребсоюз, и сам Центрсоюз являются юридическими лицами»².

Более поздние правовые акты также использовали данную конструкцию. Например, Законы РСФСР о районном Совете депутатов трудящихся, о городском, районном в городе Совете депутатов трудящихся, о сельском, поселковом Совете депутатов трудящихся устанавливали, что соответствующие Советы депутатов трудящихся пользуются правами юридического лица; Закон СССР «О кооперации в СССР» установил, что кооператив является юридическим лицом; Закон СССР «О государственном предприятии (объединении)» определял, что государственное предприятие (объединение) является юридическим лицом; Положение о социалистическом производственном предприятии и Положение о производственном объединении (комбинате) закрепляли, что предприятие и производственное объединение соответственно являются юридическими лицами; Положение о всесоюзном хозрасчетном внешнеторговом объединении, входящем в систему Министерства внешней торговли, предусматривало, что внешнеторговые объединения имеют самостоятельный баланс и являются юридическими лицами.

¹ *Мицкевич А.В.* Указ. соч. С. 134.

² *Брагинский М.И.* Указ. соч. С. 26.

В.С. Якушев, рассматривая Закон СССР «О государственном предприятии (объединении)», указывал, что «в правовой характеристике предприятия как товаропроизводителя прежде всего надо указать, что Закон о предприятии признает его юридическим лицом»¹, а Н.И. Коняев, полемизируя в своей работе с рядом ученых², указывал, что Уставы Госбанка СССР и Стройбанка СССР «не признают конторы, отделения и другие учреждения банка юридическими лицами. Поэтому нельзя согласиться с авторами, относящими эти учреждения к числу юридических лиц»³.

В настоящее время, действующее законодательство также предусматривает возможность наделения организации статусом юридического лица через закрепление в правовых актах соответствующей нормы об этом. Например, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляет в ст. 20, что выборные и иные органы местного самоуправления являются юридическими лицами в соответствии с уставом муниципального образования, Закон РФ «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации», Закон РФ «О Счетной палате Российской Федерации», Федеральный закон «О производственных кооперативах», Закон РФ «О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в Российской Федерации» и Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», устанавливая, что торгово-промышленные палаты, Счетная палата Российской Федерации, производственные и потребительские кооперативы и Центральный банк Российской Федерации соответственно являются юридическими лицами.

Из возможности существования нормативного порядка образования юридического лица исходили при рассмотрении судебных споров и суды, основывая свои решения на мнении Верховного Суда РСФСР, указывающего в 1925 году в своем разъяснении, что правами юридического лица пользуются только такие организации, которым эти права предоставлены по закону или уставом, или положением определяющим круг их деятельности⁴.

Последний способ образования юридических лиц, который хотелось бы выделить, – это уставный способ, который характеризуется тем,

¹ Якушев В.С. Перестройка – реализация ленинских идей (государственно-правовые аспекты) // Межвузовский сборник научных трудов. Свердловск, 1990. С. 60.

² Лантев В.В. Указ. соч. С. 40; Кузьмин В.Ф. Кредитные и расчетные правоотношения в промышленности. М. 1975. С. 40–51.

³ Коняев Н.И. Указ. соч. С. 32.

⁴ Сборник разъяснений Верховного Суда РСФСР. Изд. 4-е. М., 1935. С. 29.

Публичные образования и их органы: гражданско-правовой статус и участие в гражданских правоотношениях

что статус юридического лица у организации появляется с момента утверждения уполномоченным на то органом или лицом устава данной организации.

Так, В.С. Якушев в своей работе «Юридическая личность государственного производственного предприятия» указывал, что «правоспособность юридического лица возникает лишь с момента, когда будет утвержден его устав»¹. И хотя в работе В.С. Якушева говорится о моменте возникновения правоспособности, считаем необходимым отметить, что правоспособность у организации возникает только с момента возникновения у нее статуса юридического лица, исходя из чего нами и был сделан вывод о возникновении у организации статуса юридического лица с момента утверждения ее устава.

Современное гражданское законодательство также предусматривало уставный способ образования юридических лиц. Так, пункт 2 постановления Верховного Совета РСФСР от 12.12.91 г. № 2057-1 «О регистрации общественных объединений в РСФСР и регистрационном сборе» предусматривал, что профессиональные союзы, их ассоциации, отделения, другие профессиональные организации, а также их руководящие органы приобретают права юридического лица с момента утверждения их уставных документов на учредительном съезде (конференции, собрании).

Особой точкой зрения является мнение ученых² которые объединяют уставный и распорядительные порядки образования юридических лиц в единый общий порядок, называя его распорядительным, в соответствии с которым, первоначально компетентным органом или должностным лицом издается акт о создании юридического лица, а затем утверждается его устав, после чего у организации и возникает статус юридического лица.

В отличие от уведомительного, регистрационного, распорядительного и уставного порядков образования юридических лиц признаков и нормативный порядки вообще не предусматривают наличие какой-либо специальной процедуры образования юридического лица.

При признаковом и нормативном порядке образования юридических лиц можно говорить о наличии двух независимых друг от друга процедур. Первая процедура – это процедура образования организации как экономической категории (хозяйствующий субъект, товаропроизво-

¹ Якушев В.С. Юридическая личность государственного производственного предприятия. Свердловск, 1973. С. 172.

² Например: Советское гражданское право. Учебник для вузов. Т. 1. Издание третье, исправленное и дополненное / Под ред. О.А. Красавчикова. М., 1985. С. 143.

датель), при которой происходит объединение материальных и людских ресурсов без определения ее правового статуса, и, вторая процедура, при которой у данной организации определяется статус либо путем определения у нее признаков юридического лица, либо путем установления – подпадает ли она под определение организации, которая объявляется юридическим лицом на основании правового акта.

Для дальнейшего уяснения, какой из порядков образования юридических лиц закреплен в гражданском законодательстве и действует в настоящее время в Российской Федерации, следует уточнить, что распорядительный, признаковый, нормативный и уставный порядки образования юридического лица могут иметь место лишь при отсутствии уведомительного или регистрационного порядков образования юридических лиц. Если уведомительный или регистрационный порядки образования юридических лиц законодательно установлены, то любая организация приобретает статус юридического лица лишь при соблюдении установленной процедуры образования юридического лица. Ни каких иных (дополнительных) способов определения статуса юридического лица у организаций в данной ситуации не может быть.

На основании вышеизложенного следует сделать вывод о том, что определение у организации статуса юридического лица, прежде всего, зависит от того, какой порядок образования юридических лиц имеет место в данное время и в данном месте. Не определив данный порядок, можно спорить «до хрипоты», так и не найдя точки соприкосновения разных позиций.

Рассмотрев все виды образования юридических лиц, укажем, что действующий ГК РФ (ст. 51) провозгласил единый регистрационный порядок образования юридических лиц на всей территории России и для всех видов организаций.

Вместе с тем следует отметить, что ГК РФ не совсем корректно использует терминологию. Если читать буквально, то регистрации подлежит юридическое лицо, которое будет считаться созданным с момента регистрации, что, на наш взгляд, не совсем верно. Государственной регистрации подлежит организация, которая и получает после осуществления таковой статус юридического лица, а если регистрация не осуществлена, то организация как таковая будет иметь место, но статус юридического лица не приобретет ни при каких условиях. Например, несколько человек еженедельно собираются для реализации своих духовных потребностей (клуб по интересам), проводят обсуждения и принимают решения, обязательные для этих лиц. В данном случае организа-

Публичные образования и их органы: гражданско-правовой статус и участие в гражданских правоотношениях

ция как социальное образование¹ (определенное объединение людей, создаваемое для достижения поставленных целей) будет существовать, как факт, а не как явление юридическое². Поэтому, если члены данной организации захотят, чтобы их организация приобрела статус юридического лица, они должны обратиться в соответствующие органы для осуществления государственной регистрации своей организации, а если нет, то будут продолжать деятельность своей организации без государственной регистрации, а значит, и без приобретения ею статуса юридического лица.

Более правильно в этом смысле, на наш взгляд, сформулированы нормы Федерального закона «О некоммерческих организациях» (п. 1 ст. 3), в соответствии с которыми, некоммерческая организация считается созданной как юридическое лицо с момента ее государственной регистрации и Федерального закона «Об общественных объединениях» (статьи 8-12), в соответствии с которыми все виды общественных объединений могут осуществлять свою деятельность и без государственной регистрации, а в случае государственной регистрации общественное объединение приобретает статус юридического лица.

Исходя из вышесказанного, следует сделать вывод о том, что ни в правовых актах, ни в учредительных документах организаций не может содержаться положение, согласно которому данная организация признается юридическим лицом. Статус юридического лица возникает у организации только с момента государственной регистрации и не может быть ей «дарован» каким-либо правовым актом или иным документом.

Несмотря на то, что ГК РФ устанавливает исключительно регистрационный порядок образования юридических лиц, Федеральный закон «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» (ст. 8) устанавливает иной способ образования юридического лица – уведомительная регистрация³. Вместе с тем, если проанализировать данный Федеральный закон, то, по сути, в нем заложен исключительно уведомительный порядок образования юридического лица, так как профессиональный союз обязан лишь в месячный срок со дня своего образования представить свои учредительные документы в органы юстиции для государственной регистрации и даже, если его учредительные до-

¹ Советское гражданское право. Т. 1. Издание третье / Под ред. О.А. Красавчикова. М., 1985. С. 128.

² Вольман И.С., Марков Н.О., Могилевский М.О., Никольский Д.П. Гражданское право. Популярные лекции для самообразования. СПб., 1904. С. 34.

³ Матанцев И.В. Право граждан РФ на создание профсоюзов // Материалы международного семинара «Российская Федерация в Совете Европы: проблемы применения норм о защите прав человека» 17–18 апреля 1997 года. Екатеринбург, 1998. С. 117.

кументы не соответствуют законодательству, отказать в государственной регистрации профессиональному союзу нельзя. Данный порядок образования юридического лица противоречит ГК РФ и не должен применяться, так как в соответствии с ч. 2 п. 2 ст. 3 ГК РФ нормы гражданского права, содержащиеся в других федеральных законах, должны соответствовать ГК РФ. Элемент регистрационного порядка, который закреплен в данном Федеральном законе, заключается лишь в том, что правоспособность профсоюза как юридического лица возникает с момента его государственной регистрации.

На основании вышеизложенного следует сделать вывод о том, что в настоящее время в Российской Федерации гражданским законодательством установлен единый для всех организаций регистрационный порядок образования юридических лиц. Приобрести статус юридического лица иным способом или в ином порядке помимо государственной регистрации никакая организация не может.

Исходя из выше рассмотренных способов образования юридических лиц, попытаемся проанализировать точки зрения различных ученых и правоприменителей относительно статуса публичных образований и их органов.

Для начала рассмотрим точки зрения ученых относительно статуса публичных образований. Так, ряд ученых считает, что публичные образования являются юридическими лицами¹, другие – что публичные образования обладают только им присущим статусом как самостоятельным участникам гражданско-правовых отношений, отличающимся от статуса юридических лиц².

Признание публичного образования юридическим лицом учеными, отражая традиции дореволюционного российского гражданского законодательства³ и современного законодательства большинства зарубеж-

¹ Например: *Братусь С. Н.* Указ. соч. С. 169; *Братусь С. Н.* Юридическая личность государства и бюджетных учреждений // Ученые труды ВНИОН. Вып. IX. М., 1947. С. 17, 32; *Мейер Д. И.* Русское гражданское право. Ч. 1. М., 1997. С. 126; *Пушкин А. А.* Советское гражданское право. Т. 1. Киев, 1977. С. 144–145; *Оппенгейм Л.* Международное право. Т. 1. М., 1948. С. 309–315; *Таганцев Н. С.* Русское уголовное право. Лекции. 2-е изд. Часть общая. Т. 1. СПб., 1902. С. 370, 377; *Комягин Д.* Правовые механизмы недопущения роста задолженности бюджета // *Эж-Юрист*. 2000. № 10. С. 8.

² Например: *Богуславский М. М.* Международное частное право. М., 1974. С. 111; Советское гражданское право. Т. 1 / Под ред. О. А. Красавчикова. М. 1972. С. 140.; *Брагинский М. И.* Указ. соч. С. 22, 136.; Гражданское право России. Курс лекций. Часть первая / Под ред. О. Н. Садикова. М. 1996. С. 111; *Головизнин А.* Указ. соч. С. 59.

³ *Кавелин К. Д.* Права и обязанности по имуществам и обязательствам в применении к русскому законодательству. Опыт систематического обозрения. СПб., 1879. С. 17, 20; *Вольман И. С., Марков Н. О., Могилевский М. О., Никольский Д. П.* Гражданское право. По-

Публичные образования и их органы: гражданско-правовой статус и участие в гражданских правоотношениях

ных стран континентального и англосаксонского права¹, позволяет использовать конструкцию юридического лица для определения участия публичных образований в гражданском обороте без создания какого-либо дополнительного правового понятия.

Такие юридические лица называют юридическими лицами публичного права² (публичные юридические лица), так как, во-первых, в основе их создания лежит публичный (общественный) интерес и преследуют они публичные (общественные) цели, во-вторых, порядок их образования и правовой статус устанавливается публичным (государственным) правом, и, в-третьих, они имеют определенные властные полномочия в отношении третьих лиц, путем издания соответствующих правовых актов, обязательных для исполнения.

В отличие от юридических лиц публичного права, юридические лица частного права (частные юридические лица) во-первых, образуются на основе частного интереса физических и (или) юридических лиц и преследуют цели частного характера, во-вторых, порядок их образования и правовой статус определяется частным (гражданским) законодательством, и, в-третьих, они не обладают властными полномочиями в отношении третьих лиц.

По существу определения публичного образования как публичного юридического лица считаем необходимым отметить, что использование для обозначения публичного образования термина «публичное юридическое лицо» может осуществляться лишь для того, чтобы указать, что публичные образования пользуется аналогичными правами в сфере гражданского оборота наравне с юридическими лицами (ГК РФ в п. 2 ст. 124 формулирует это положение в виде отдельной нормы, в соответствии с которой к публичным образованиям применяются нормы ГК РФ, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством). Если исходить из этого, то использование данного термина ни в коей мере не говорит об обязательном наличии у публичного образования статуса юридического лица. Похожая терминология, используемая для обозначения разных понятий, не может служить доказательством того, что эти понятия идентичны.

Вместе с тем, А.А. Пушкин и С.Н. Братусь, говоря о том, что государство является юридическим лицом, определяют именно статус госу-

пулярные лекции для самообразования. СПб., 1904. С. 34; Мейер Д.И. Указ. соч. С. 126, 137.; Шершеневич Г.Ф. Указ. соч. С. 91.

¹ Кулагин М.И. Избранные труды. М., 1997. С. 40.

² Пухан И., Поленак-Акимовская М. Римское право (базовый учебник). Перевод с македонского В.А. Томсинова и Ю.В. Филиппова / Под ред. В.А.Томсинова. М., 1999. С. 92.

дарства, приравнивая его к статусу юридического лица в рамках гражданского законодательства, дабы не выделять нового субъекта гражданского оборота, отличного от юридических лиц.

Например, говоря о том, что «...при наличии определенных условий оно (государство. – М.Ж.) рассматривается законом как непосредственный субъект гражданских правоотношений, т.е. как юридическое лицо», С.Н. Братусь приравнивает государство к юридическому лицу, что хорошо видно также и из его следующего высказывания: «Советское государство выступает как юридическое лицо в тех случаях, когда стороной в гражданском правоотношении является именно государство как таковое, а не тот или иной государственный орган». Вместе с тем, следует отметить, что для С.Н. Братуся и других сторонников этой же точки зрения единство статуса государства и юридического лица имеет место лишь при участии государства в гражданском обороте, а вопросы правосубъектности, возникновения и прекращения юридических лиц на государство не распространяются. Это видно из следующего его высказывания: «Разумеется, государство как субъект гражданского права существенно отличается от прочих юридических лиц. Советское государство само является источником права; как правообразующая сила, оно само дает жизнь юридическим лицам. По отношению к государству не применимы положения о специальной правосубъектности, возникновении и прекращении юридических лиц и т.п.»¹. Правда, в дальнейшем С.Н. Братусь изменил свою позицию по данному вопросу, уже не определяя государство юридическим лицом².

В настоящее время такой подход невозможен, так как ГК РФ исходит совсем из иного понимания статуса публичного образования как самостоятельного субъекта гражданско-правовых отношений. В соответствии с ГК РФ публичные образования являются самостоятельными, особыми субъектами права, существующим наряду с юридическими и физическими лицами³. В силу этого публичное образование не может рассматриваться в качестве юридического лица⁴.

¹ Братусь С. Н. Юридические лица в советском гражданском праве. М., 1947. С. 169.

² Субъекты гражданского права. / Под ред. С. Н. Братуся. М., 1984. С. 26.

³ Иоффе О.С. Советское гражданское право. Ч. 1. Л., 1958; Вильнянский С. И. Лекции по советскому гражданскому праву. Харьков, 1958; Пушкин А.А. Субъекты гражданского права (текст лекций). Харьков, 1974. С. 16; Суханов Е.И. Юридические лица, государственные и муниципальные образования // Хоз-во и право. 1995. № 4. С. 23; Гражданское право. Т. 1. 2-е издание. / Под ред. Е.А. Суханова. М., 1998. С. 282.

⁴ Советское гражданское право. Т. 1. Издание третье, исправленное и дополненное / Под ред. О.А. Красавчикова. М., 1985. С. 172.

Публичные образования и их органы: гражданско-правовой статус и участие в гражданских правоотношениях

Аналогичным образом обстоит дело и с определением статуса органов публичного образования. Одна группа ученых¹ утверждает, что органы публичного образования являются самостоятельными участниками гражданско-правовых отношений и имеют статус юридического лица, другая группа² считает, что органы публичного образования являются самостоятельными участниками гражданско-правовых отношений, имея особый статус «квазигирического лица», третья группа³ утверждает, что органы публичного образования не являются самостоятельными участниками гражданско-правовых отношений и не имеют статуса гирического лица, всегда действуя только от имени публично-го образования.

Точка зрения о том, что органы публичного образования являются гирическими лицами, содержит три основных направления, аналогично трем вышеассмотренным порядкам (способам) образования гирических лиц (признаковый, нормативный и регистрационный), обосновывающими данную позицию.

Первое направление предусматривает, что органы публичного образования с момента их образования автоматически приобретают статус гирического лица и становятся самостоятельными участниками отношений, регулируемых гражданским законодательством, исходя из наличия у них всех признаков гирического лица, предусмотренных п. 1 ст. 48 ГК РФ.

Второе направление предусматривает, что органы публичного образования с момента их образования автоматически, в силу закона или

¹ Например, *Венедиктов А.В.* Указ. соч. С. 559, 663, 667; *Он же.* Государственные гирические лица в СССР // Советское государство и право. 1940. № 10. С. 66; *Мицкевич А.В.* Указ. соч. С. 39; *Братусь С. Н.* Указ. соч. С. 191; *Пушкин А.А.* Субъекты гражданского права (текст лекций). Харьков, 1974. С. 17; *Брагинский М.И.* Указ. соч. С. 21, 46, 64, 145; *Мартемьянов В.С.* Указ. соч. С. 8; Гражданское право России. Курс лекций. Часть первая / Под ред. О.Н. Садикова. М., 1996. С. 114; Гражданское право. Ч. 1 / Под ред. Ю.К. Толстого, А.П. Сергеева. СПб., 1996. С. 157–159; Гражданское право. Часть первая / Под общей ред. Т.И. Илларионовой, Б.М. Гонгало, В.А. Плетнева. М., 1998. С. 141; *Минх Г.В.* Соотношение публично-правового и частно-правового в статусе федеральных органов исполнительной власти. Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Публичное и частное право: проблема развития и взаимодействия, законодательного выражения и гирической практики» 23–24 апреля 1998 года. Екатеринбург, 1999. С. 103; *Цыганков Э.* Указ. соч. С. 11; *Грось Л.А.* Участие публичных образований в гражданских правоотношениях – правовых и процессуальных // Журнал российского права. 1999. № 3. С. 30, 31.

² *Головизнин А.* Указ. соч. С. 62–63.

³ *Генкин Д.М.* Гирические лица в советском гражданском праве // Проблемы социалистического права. 1933. № 1. С. 99; Новый Гражданский Кодекс Российской Федерации. Часть первая. Краткий научно-практический комментарий / Под ред. Гапеева В.Н., Зинченко С.А., Лукьянцева А.А. Ростов-на-Дону, 1995. С. 158–159.

иною правового акта, определяющего статус данного органа, приобретают статус юридического лица и становятся самостоятельными участниками отношений, регулируемых гражданским законодательством¹.

На практике данное направление, как уже указывалось выше, нашло свое отражение в ряде федеральных законов, в том числе, в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в соответствии с п. 6 ст. 4 и п. 4 ст. 20 которого, законодательные и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации обладают правами юридического лица. Таким образом, устанавливается, что с момента образования соответствующего органа государственной власти субъекта РФ он автоматически приобретает права юридического лица.

Третье направление предусматривает необходимость соблюдения установленной ГК РФ процедуры образования юридических лиц, то есть государственной регистрации органов публичного образования в уполномоченных на то регистрирующих органах с приобретением ими после государственной регистрации статуса юридического лица².

На практике данное направление приводит к обязательной регистрации органов публичного образования (например, регистрация Департамента здравоохранения Правительства Свердловской области 14 марта 1991 года в качестве государственного учреждения Управлением государственной регистрации администрации Муниципального образования «Город Екатеринбург»).

При этом необходимо учитывать, что авторы этих направлений не только не противопоставляют свои мнения друг другу, но и дополняют и обосновывают свои позиции на доказательствах друг друга. Так, часть ученых признает, что органы публичного образования признаются юридическими лицами в связи с закреплением этого положения в правовых актах (как сейчас это сделано в отношении органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов РФ). Вторая часть ученых, исходя из понимания единого статуса всех органов, справедливо утверждает, что если органы местного самоуправления и органы государственной власти субъектов РФ признаны юридическими лицами, то и органы государственной власти Российской Федерации, имеющие аналогичный статус должны быть признаны юридическими лицами. Третьи – хоть органы публичного образования и признаются правовыми актами юридическими лицами, но для того, чтобы соблюсти

¹ Головинин А. Указ. соч. С. 61.

² Гражданское право. Т. 1. 2-е издание / Под ред. Е.А. Суханова. М., 1998. С. 283.

Публичные образования и их органы: гражданско-правовой статус и участие в гражданских правоотношениях

нормы ГК РФ, необходимо пройти государственную регистрацию и узаконить этот статус.

Таким образом, все три направления, дополняя друг друга, влекут за собой «тотальное» признание всех органов публичных образований юридическими лицами.

На наш взгляд, проблема двух первых направлений данной точки зрения состоит в отсутствии учета существующего регистрационного порядка образования юридических лиц, в соответствии с которым, юридическое лицо считается созданным с момента его государственной регистрации. Исходя из чего, если нет факта регистрации юридического лица то не может возникнуть и само юридическое лицо.

Проблемой всех трех направлений первой точки зрения, является отсутствие учета научной концепции соотношения прав «целого» и его «частей», о чем было сказано выше, которая состоит в том, что участниками гражданских правоотношений может быть либо сама «система» либо «ее части», а представители данных направлений как раз и предлагают определить участниками гражданских правоотношений и «систему» как таковую, и «ее части» как составляющие этой системы, что приводит к противоречию с основной нормой, определяющей порядок осуществления деятельности органов публичного образования в отношениях, регулируемых гражданским законодательством – ст. 125 ГК РФ, в соответствии с которой, органы публичного образования в рамках своей компетенции действуют исключительно от имени самого публичного образования. Исходя из данной нормы, органы публичного образования всегда действуют только от имени публичного образования в пределах своих полномочий, установленных нормативными правовыми актами, определяющими их статус¹ (данная точка зрения отражает взгляды третьей группы ученых).

Таким образом, приобретая права и несая обязанности за публичные образования, органы публичного образования в соответствии со ст. 125 ГК РФ не становятся самостоятельными участниками гражданских правоотношений - все права и обязанности возникают у самого публичного образования как субъекта гражданских правоотношений – ст. 124 ГК РФ (например, Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации или иные органы государственной власти Российской Федерации в пределах своей компетенции, вправе участвовать в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, без до-

¹ Попов В.В. О применении статьи 120 Гражданского кодекса Российской Федерации в части привлечения к субсидиарной ответственности учредителя и собственника учреждения федерального железнодорожного транспорта // Вестник ВАС РФ. 2000. № 7. С. 125.

полнительной регистрации в качестве субъектов гражданских правоотношений, так как все они являются органами Российской Федерации, действуют от ее имени и представляют ее интересы, а права и обязанности по сделкам возникают у самой Российской Федерации).

Противники данной позиции выделяют следующие слабые стороны этой точки зрения:

во-первых, кажущееся несоответствие между совершаемой сделкой и уровнем субъекта ее совершения (например, приобретение Российской Федерацией канцелярских принадлежностей для нужд своих органов – в этом случае договор купли-продажи должен заключаться между Российской Федерацией в лице уполномоченного органа или лица, и соответствующей торговой организацией, что вызывает крайнее недоумение у исполнителей данной сделки);

во-вторых, наличие значительных затруднений при определении полномочий органов публичного образования на их участие в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, так как если органы публичного образования могут выступать только от имени самого публичного образования и в пределах полномочий, которыми они наделены, то компетенция всех органов публичного образования должна быть предельно четко и ясно расписана в соответствующих нормативных правовых актах, что сделать достаточно трудно.

Вместе с тем, необходимо отметить, что данная точка зрения полностью соответствует гражданскому законодательству (гл. 5 ГК РФ) и регистрационному порядку образования юридических лиц, а ее слабые стороны носят лишь организационный характер.

Третье направление первой точки зрения, определяющее, что органы публичного образования должны регистрироваться в уполномоченных на то регистрирующих органах и являются юридическими лицами с момента их регистрации, вообще делает невозможным соблюдение гражданского законодательства при регистрации органа публичного образования.

Так, при создании либо в ближайшее время после создания любого органа публичного образования в обязательном порядке утверждается положение о данном органе (например, Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации утверждено указом Президента Российской Федерации от 10.07.96 г. № 1039; Положение о Государственном комитете Российской Федерации по статистике утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 09.07.94 г. № 834; Положение о Министерстве экономики Российской Федерации утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 26.08.95 г. № 844 и т.п.).

Публичные образования и их органы: гражданско-правовой статус и участие в гражданских правоотношениях

Исходя из того, что положение об органе публичного образования утверждено, возникает вопрос, что представлять на регистрацию – положение о данном органе, но оно уже утверждено уполномоченным органом и, естественно, не соответствует требованиям, предъявляемым к учредительным документам юридического лица ни по форме, ни по содержанию, либо устав, как того требует ГК РФ, но тогда у этого органа будет два документа, на основе которых он должен действовать. А если эти два документа будут противоречить друг другу?

Далее, какую организационно-правовую форму юридического лица определить для органа публичного образования? Так, ряд ученых (Л.А. Грось¹, И.В. Матанцев², О. Кашковский³, Д. Комягин⁴ и другие⁵) и судебная практика исходят из того, что органы публичного образования являются учреждениями. Например, Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в своем постановлении от 21 октября 1997 года по делу № 4051/97 без каких-либо правовых обоснований определил, что Управление федерального казначейства по Самарской области является учреждением.

На наш взгляд, проблема данной точки зрения состоит в отсутствии учета действующего порядка образования юридических лиц. Для того чтобы органы публичного образования стали учреждениями, их необходимо создать в качестве таковых в порядке, предусмотренном ГК РФ для создания учреждений, а это значит, что необходимо принять решение о создании учреждения, разработать проект его устава, пройти государственную регистрацию, наделить его имуществом на праве оперативного управления, встать на учет в налоговом органе и иных органах внебюджетных фондов и получить коды статистического учета. Определяющим моментом в данной процедуре является государственная регистрация, при отсутствии которой учреждение в принципе не может появиться «на свет», так как любое другое юридическое лицо, каковым является и учреждение, в соответствии с п. 2 ст. 51 ГК РФ считается созданным только с момента его государственной регистрации. Вывод:

¹ Грось Л.А. Указ. соч. С. 30.

² Матанцев И.В. Гражданско-правовые аспекты управления местной (муниципальной) казной // Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Публичное и частное право: проблема развития и взаимодействия, законодательного выражения и юридической практики» 23–24 апреля 1998 года. Екатеринбург, 1999. С. 190.

³ Кашковский О. Виды предпринимательской деятельности некоммерческих организаций и ее ограничения // Эж-Юрист. 2000. № 20. С. 2.

⁴ Комягин Д. Правовые механизмы недопущения роста задолженности бюджета // Эж-Юрист. 2000. № 10. С. 8.

⁵ Гражданское право. Учебник для вузов. Часть первая / Под общей ред. Т.И. Илларионовой, Б.М. Гонгалов, В.А. Плетнева. М., 1998. С. 141.

можно сколько угодно определять органы публичного образования учреждениями, от этого учреждениями они не станут, пока не будет соблюдена процедура их государственной регистрации в качестве таковых.

Однако, если организационно-правовая форма исполнительных органов (министерств и иных органов исполнительной власти) определяется как учреждение, это еще как-то можно объяснить, исходя из того, что учреждение может быть создано для осуществления функций управления (п. 1 ст. 120 ГК РФ), то какую организационно-правовую форму должны иметь Государственная Дума и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации или само Федеральное Собрание Российской Федерации как единый представительный орган, ведь данные органы функции управления в понимании управленческой деятельности исполнительных органов не осуществляют.

Даже если согласиться с тем, что все органы публичного образования могут быть учреждениями, то возникает вопрос – кто должен выступить в качестве учредителя данных учреждений? Опять же, если в отношении исполнительных органов (министерств и иных органов исполнительной власти) учредительство не вызывает больших сомнений – президент (губернатор) или правительство, то кто выступит учредителем Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации? Депутаты или члены Совета Федерации – нет! Председатель Государственной Думы или председатель Совета Федерации – тоже нет! Можно допустить, что это Президент Российской Федерации, но тогда сразу нарушится принцип независимости ветвей власти, так как учредитель может вмешиваться в дела созданного им учреждения и не только вмешиваться, но и ликвидировать его, что в отношении представительных органов власти вообще абсурдно (тем более что их обязательное наличие предусмотрено Конституцией Российской Федерации). Далее, учредитель должен финансировать свое учреждение, что Президент Российской Федерации не делает, и не будет делать, так как финансирование Государственной Думы и Совета Федерации осуществляется напрямую из федерального бюджета.

Все вышеуказанные коллизии говорят лишь о том, что в предложенном варианте проблема органов публичного образования как юридических лиц не решается.

Правда, ряд ученых, например А. Головизнин¹, для того чтобы обойти проблему определения статуса органов публичного образования,

¹ Головизнин А. Указ. соч. С. 61.

Публичные образования и их органы: гражданско-правовой статус и участие в гражданских правоотношениях

для которых аналогия с учреждением не совсем подходит, просто констатировал, что «ни Федеральное Собрание РФ, ни Правительство РФ, ни Президент РФ в соответствии с действующим законодательством статусом юридического лица не обладают», исходя только из отсутствия в законодательстве указания о наличии у этих органов статуса юридического лица.

Некоторые ученые, исходя из п. 3 ст. 50 ГК РФ, указывают на то, что органы публичного образования должны регистрироваться как некоммерческие организации в иных организационно-правовых формах, которые будут предусмотрены в федеральных законах, но в связи с тем, что пока этих законов нет, и существует данная коллизия. Это объяснение можно было бы принять, если при этом не надо было бы учитывать иные нормы ГК РФ. Как известно, в соответствии с ГК РФ у организаций имущество может находиться только на следующих вещных правах: праве собственности, праве хозяйственного ведения и праве оперативного управления (вещные права на природные ресурсы в настоящей работе не рассматриваются). Правда, ряд ученых¹ выделяет еще одно вещное право на имущество, принадлежащее юридическому лицу, а именно, право самостоятельного распоряжения доходами и приобретенным за счет этих доходов имуществом, полученными от деятельности, приносящей доходы (п. 2 ст. 298 ГК РФ). Не вдаваясь в спор о возможности выделения в данном случае нового вещного права, лишь отметим, что даже если оно и может возникнуть, то только у учреждений и как вещное право второго уровня (его появление обусловлено наличием у учреждения права оперативного управления), и к рассматриваемому вопросу отношения не имеет.

Отсюда у юридического лица, созданного в любой организационно-правовой форме, имущество может находиться либо на праве собственности, либо на праве хозяйственного ведения, либо на праве оперативного управления. На праве оперативного управления имущество у иных некоммерческих организаций находиться не может, так как в соответствии со ст. 296 ГК РФ данное вещное право может быть только у казенных предприятий и учреждений². На праве хозяйственного ведения имущество может находиться в соответствии с п. 7 ст. 114 и ст. 294 ГК РФ только у государственных и муниципальных унитарных пред-

¹ *Щенникова Л.В.* Вещные права в гражданском праве России. М., 1996. С. 18; *Гражданское право в 2-х т. Т. 1 / Отв. ред. Е.А. Суханов.* М., 1998. С. 606; *Гражданское право. Учебник для вузов. Часть первая / Под общей ред. Т.И. Илларионовой, Б.М. Гонгалов, В.А. Плетнева.* М., 1998. С. 299.

² *Ершова И.В.* Имущество и финансы предприятия. Правовое регулирование. Учебно-практическое пособие. М., 1999. С. 56.

приятий и их дочерних предприятий¹. Таким образом, у иных организаций имущество не может находиться на данных вещных правах. Остается право собственности. Получается, что в соответствии с ГК РФ и Федеральным законом «О некоммерческих организациях» (п. 1 ст. 25) у иных некоммерческих организаций имущество может находиться только на праве собственности, следовательно, органы публичного образования будут собственниками имущества. Но ведь данный вывод сразу вступает в противоречие со ст. 214, 215 ГК РФ, где закреплено, что все государственное и муниципальное имущество, помимо закрепленного за государственными и муниципальными предприятиями и учреждениями, составляет государственную или муниципальную казну и является соответственно собственностью Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования. Получается абсурдная ситуация – имущество одно, а собственника два!

Так на каком же вещном праве будет находиться имущество у органов публичного образования и какую ответственность они будут нести по своим обязательствам? Ответов на эти и вышеуказанные вопросы в гражданском законодательстве нет, да и быть не может, так как гражданское законодательство использует абсолютно другую правовую конструкцию участия органов публичного образования в гражданско-правовых отношениях, а именно, как уже говорилось выше, органы публичного образования не являются субъектами гражданско-правовых отношений и всегда действуют от имени публичного образования, поэтому у них нет и быть не может каких-либо особых организационно-правовых форм и вещных прав.

В обоснование своего мнения авторы данной точки зрения также указывают на то, что приобретение органами публичного образования статуса юридического лица приводит к утрате тех слабых сторон, которые имеет третья точка зрения по данному вопросу, в частности:

участниками сделок выступают конкретные лица – органы публичного образования, являющиеся юридическими лицами (управления, департаменты, министерства)², с одной стороны, и иные участники отношений, регулируемых гражданским законодательством, с другой стороны, каждый из которых имеет имущество, право на совершение сделок, почтовый и юридический адреса, банковские реквизиты, коды статистического учета и другие конкретные реквизиты, что значительно упрощает отношения между данными участниками;

¹ Ершова И.В. Указ. соч. С. 56.

² Грось Л.А. Указ. соч. С. 30.

Публичные образования и их органы: гражданско-правовой статус и участие в гражданских правоотношениях

нет необходимости расписывать конкретные полномочия органов публичного образования по совершению гражданско-правовых сделок, так как если орган публичного образования является юридическим лицом, то у него автоматически появляется право на совершение любых сделок, предусмотренных гражданским законодательством, за изъятиями, установленными данным законодательством.

Вместе с тем, первая точка зрения, устраняя слабости организационного характера третьей точки зрения (которые не противоречат законодательству, а лишь требуют тщательной проработки и уяснения их смысла), приводит к противоречию с гражданским законодательством и абсурдности в сфере регистрации юридических лиц, о чем говорилось выше.

Здесь же следует отметить, что, определяя органы публичного образования юридическими лицами, авторы данных точек зрения и судебные инстанции абсолютно не учитывают последствий, которые могут возникнуть у органов публичного образования. Так, если органы публичного образования являются юридическими лицами, то в соответствии с п. 2 ст. 11 Налогового кодекса Российской Федерации все они являются плательщиками налогов и сборов (так, если посчитать один только налог на имущество, который необходимо заплатить за все недвижимое имущество, находящееся у органов публичного образования, то все желание называться юридическими лицами сразу же пропадет), а если органы публичного образования не признавать юридическими лицами, то и отпадает необходимость в уплате налогов и сборов.

Кроме того, наверное, никто не будет отрицать, что государственные органы осуществляют государственные функции, в основе которых лежат отношения власти – подчинения, а значит их реализация может осуществляться только субъектом обладающим властными полномочиями в отношении третьих лиц (например, государственная регистрация юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним, выдача, приостановление действия и аннулирование лицензий, аккредитация, контрольные и надзорные функции и так далее).

Это же подтверждают п. 1 и 2 ст. 11 Конституции Российской Федерации, указывая на то, что государственную власть в России осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Так вот, только данные государственные органы могут реализовать определенные государственные функции и, следовательно, обладать властными полномочиями в отношении третьих лиц.

И, наоборот, государственное учреждение – это один из видов юридических лиц, осуществляющих в соответствии с ГК РФ свою деятельность на равной основе с другими юридическими и физическими лицами. У государственного учреждения по своему правовому статусу не может быть никаких властных полномочий в отношении третьих лиц, так как в рамках гражданского законодательства отношений власти – подчинения нет (указание в п. 1 ст. 120 ГК РФ на возможность осуществления учреждением управленческих функций говорит лишь о возможности учреждения управлять объектами права (то есть чем-либо), а не субъектами права (кем-либо)).

На основании вышеизложенного понятно, что государственное учреждение ни при каких условиях не может быть наделено властными функциями, а значит ни при каких условиях не может выполнять государственные функции (указание противников данной точки зрения на осуществление в настоящее время государственными учреждениями юстиции государственной регистрации прав на недвижимое имущество в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» говорит лишь о недопонимании авторами данного Федерального закона существа, возникающих при этом отношений, исходя из чего ссылаться на этот Федеральный закон вряд ли юридически оправдано – на наш взгляд это правовой нонсенс).

Вторая точка зрения, которая утверждает, что органы публичного образования являются самостоятельными участниками гражданско-правовых отношений, пытаясь уйти от прямого противоречия с ГК РФ в части определения органов публичного образования юридическими лицами, устанавливает их особый статус, отличный от статуса юридических лиц – статус «квазюридического лица».

В обоснование данной позиции о выделении нового субъекта гражданского оборота, ее представители указывают, что, во-первых, «...виды субъектов гражданского права исчерпывающим образом определены в ст. 2 ГК...»¹ и, во-вторых, «...публичные образования (государственные и муниципальные образования) выступают в гражданском обороте через свои органы»².

Данные положения абсолютно точно воспроизводят соответствующие нормы ГК РФ и не дают оснований к каким бы то ни было иным выводам. Тем не менее, далее вдруг указывается, что «орган государственной власти (местного самоуправления) выступая в граждан-

¹ Головинский А. Указ. соч. С. 62.

² Там же. С. 61.

Публичные образования и их органы: гражданско-правовой статус и участие в гражданских правоотношениях

ском обороте от имени публичного образования (государственного или муниципального образования) в силу ст. 125 ГК, сам является субъектом гражданского права, несмотря на то, что в строгом смысле этого понятия он не является ни одним из субъектов, указанных в п. 1 ст. 2 ГК»¹.

Вывод о том, что органы публичного образования являются участниками гражданского оборота, выводится из наличия в правовых актах, устанавливающих статус этих органов, положений о том, что данные органы являются юридическими лицами или наделяются правами юридического лица².

Таким образом, как и у авторов точки зрения о том, что органы публичного образования являются юридическими лицами, исходя из наличия указания об этом в правовом акте (нормативный порядок образования юридического лица), порядок появления участника гражданско-правовых отношений в рассматриваемом нами случае определяется через указание об этом в правовом акте.

Тем не менее, понимая, что органы публичного образования не могут быть юридическими лицами в строгом смысле этого понятия, исходя из того, что «...перечень и признаки юридических лиц даны в ст. 48–123 ГК...»³, авторы рассматриваемой точки зрения «придумывают» нового участника гражданского оборота – органы публичного образования, наделяя их статусом «квазюридического лица».

Появление нового участника гражданско-правовых отношений – «квазюридического лица», по мнению авторов этой точки зрения, обусловлено использованием в законодательстве правовых феноменов типа: «является юридическим лицом», «наделяется правами юридического лица», «обладает правами юридического лица», «пользуется правами юридического лица», «имеет права юридического лица»; что само по себе как бы подталкивает исследователя правовой материи к выведению новых дефиниций, но, как часто бывает, не в полной мере согласующихся с другими нормами гражданского законодательства.

Как видно из рассматриваемого обоснования, авторы данной точки зрения противоречат сами себе, говоря, с одной стороны, что в ст. 2 ГК РФ определен исчерпывающий перечень субъектов гражданского права (то есть других участников гражданского оборота не может быть), а, с другой стороны, тут же указывают, что органы публичного образования

¹ Головизнин А. Указ. соч. С. 63.

² Там же. С. 62.

³ Там же.

являются участниками гражданско-правовых отношений, имея особый правовой статус «квазиюридического лица».

Более того, если авторы данной точки зрения «придумали» нового участника гражданско-правовых отношений, то почему бы им ни придумать и новое вещное право для обособления имущества этого участника, ведь перечень вещных прав, данный в ст. 216 ГК РФ, не является исчерпывающим. Тем не менее, для обособления имущества органов публичного образования было использовано такое вещное право, как право оперативного управления¹, обладать которым могут только казенные предприятия и учреждения (ст. 296 ГК РФ). Иных субъектов, обладающих имуществом на праве оперативного управления, как уже говорилось выше, быть в принципе не может.

Если развивать мысль авторов этой точки зрения далее, то указания в правовом акте на то, что тот или иной субъект является просто «участником гражданско-правовых отношений», вполне достаточно чтобы признать его таковым независимо от соответствующих положений ГК РФ.

Таким образом, если бы законодатель захотел определить органы публичного образования участниками гражданско-правовых отношений, то отпадает необходимость выдумывать правовые феномены типа: «является юридическим лицом», «наделяется правами юридического лица», «обладает правами юридического лица», «пользуется правами юридического лица», «имеет права юридического лица»; достаточно прямо указать на то, что органы публичного образования участвуют в гражданском обороте наравне с юридическими лицами, кроме случаев, когда они выступают от имени соответствующего публичного образования. Хотя ряд исследователей утверждает, что если в каком-либо подзаконном акте указано, что субъект наделяется правами юридического лица, это должно означать лишь одно – он признается в гражданском обороте юридическим лицом².

Нам кажется, что использование данных правовых феноменов говорит о недопонимании либо заведомом искажении той идеи, которая была заложена в соответствующих нормах ГК РФ, посвященных участию публичного образования и их органов в гражданско-правовых отношениях (ни в одной статье ГК РФ не используются выше рассмотренные правовые феномены). Например, как указал Высший Арбитражный Суд Российской Федерации в своем информационном письме от 30 ию-

¹ Головинин А. Указ. соч. С. 64, 66.

² Зинченко С. А., Лапач В. А. Субъект предпринимательства как юридическое лицо // Государство и право. 1995. № 7. С. 59.

Публичные образования и их органы: гражданско-правовой статус и участие в гражданских правоотношениях

ня 1993 года № С-13/ОП-210 «наделение правами юридического лица не означает создания юридического лица».

На наш взгляд, это одна из многих, рассмотренных выше, попыток обосновать, в противоречие ГК РФ, участие органов публичного образования в гражданско-правовых отношениях. Мнения, на которые ссылаются авторы в обоснование своей позиции, действительно были высказаны известными учеными-цивилями, хозяйственниками и административистами, но на иной имеющейся в то время нормативной правовой базе, где отсутствовало четкое указание на участников гражданско-правовых отношений и на ином этапе развития цивилистической мысли, что практически абсолютно не учитывается при анализе современного гражданского законодательства.