

## **§ 1. Особенности гражданской правосубъектности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации**

### **и муниципальных образований**

1. В перечне субъектов гражданских правоотношений наряду с гражданами и юридическими лицами закон называет также Российскую Федерацию, субъектов Федерации и муниципальные образования (ст. ст. 2, 124 ГК).

Выделяется особая категория субъектов гражданского права: государство - Российская Федерация; субъекты Федерации - республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа; муниципальные образования - городские, сельские поселения, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселений, иная населенная территория, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления (ст. 1 Федерального закона от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации") <\*>.

-----

<\*> СЗ РФ. 1995. N 35. Ст. 3506; 1996. N 17. Ст. 1917; 1997. N 12. Ст. 1378; 2000. N 32.

Ст. 3330.

Российская Федерация, субъекты Федерации, муниципальные образования, будучи коллективными образованиями, обладают всеми признаками, необходимыми для такого рода субъектов гражданского права.

Организационное единство, характеризующее коллективное образование как единое целое, имеющее четко определенную структуру построения, наличие органов с определенной компетенцией и подчиненных подразделений, определяется в Конституции РФ, конституциях и уставах субъектов РФ, уставах муниципальных образований и других нормативных актах публичного права.

Обособление имущества проявляется в наличии права государственной собственности у Российской Федерации (федеральная собственность) и субъектов РФ (собственность субъектов РФ), а также права муниципальной собственности у городских, сельских и иных муниципальных образований (ст. ст. 214, 215 ГК).

Законодательно закреплен и признак ответственности по своим обязательствам (ст. 126 ГК). Предусмотрена также возможность выступления Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований от собственного имени при приобретении и осуществлении имущественных и личных неимущественных прав, выступлении в суде (ст. 125 ГК).

Характеризуя правосубъектность Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований, закон устанавливает, что в этих случаях следует применять нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов (п. 2 ст. 124 ГК).

Возникает вопрос: не означает ли упоминание в законе о возможности применения

норм, определяющих участие юридических лиц в гражданском обороте, к рассматриваемым отношениям, полной схожести гражданской правосубъектности РФ, ее субъектов и муниципальных образований с правосубъектностью юридических лиц?

По мнению российских правоведов, считать эту группу субъектов гражданского права юридическими лицами нельзя. Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования составляют особую самостоятельную группу участников гражданских правоотношений <\*>. При этом Российская Федерация и ее субъекты являются государственными образованиями, а муниципальные образования составляют систему местного самоуправления.

-----

<\*> См.: Братусь С.Н. Субъекты гражданского права. С. 241; Гражданское право / Под ред. Е.А. Суханова. Т. 1. С. 282; Гражданское право / Под ред. А.П. Сергеева и Ю.К. Толстого. Т. 1. М., 2001. С. 190.

Названным субъектам гражданского права присущи особые свойства, которых нет у юридических лиц. Прежде всего, все они объединены единой территорией и составляют единую государственную систему - Российскую Федерацию, которая обладает политической властью и государственным суверенитетом, т.е. верховенством власти на всей своей территории и независимостью в международных отношениях. Одновременно каждый из них в этой единой системе структурно обособлен и выступает в гражданском обороте от своего имени и самостоятельно отвечает по своим обязательствам принадлежащим ему на праве собственности имуществом.

Надо учитывать и то, что в отличие от юридических лиц, каждый субъект этой группы наделен властными полномочиями. Высший уровень их у Российской Федерации как суверенного государства. Конституция РФ и федеральные законы имеют верховенство на всей территории государства. Государство в законодательном порядке устанавливает обязательные для всех (в том числе и самого государства) правила, определяющие правосубъектность участников оборота, взаимоотношения по

осуществлению права собственности и других вещных прав, а также обязательственных прав, прав на результаты интеллектуальной деятельности и др. В пределах своей компетенции осуществляют законодательную функцию субъекты Российской Федерации (ст. ст. 5, 73 Конституции РФ).

Властными полномочиями обладают также муниципальные образования. В соответствии со ст. 3 Конституции РФ носителем суверенитета и единственным источником власти в России является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Последние не входят в систему органов государственной власти, но могут наделяться законом определенными государственными полномочиями (ст. ст. 12, 132 Конституции РФ).

Местное самоуправление является одной из основ конституционного строя Российской Федерации. В качестве публичной власти, наиболее приближенной к населению, местное самоуправление обеспечивает защиту тех интересов граждан, которые основаны на совместном их проживании на определенной территории. Поэтому местное самоуправление является одной из фундаментальных основ российской системы народовластия <\*>.

-----

<\*> См. Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации. Утверждены Указом Президента РФ от 15 октября 1999 г. N 1370 // СЗ РФ. 1999. N 42. Ст. 5011.

Особенностью рассматриваемой группы субъектов гражданского права является то, что они относятся к категории публично-правовых образований. Основное назначение их деятельности заключается в достижении публичных (общественных) целей в масштабе всей страны (государство), отдельного региона (субъекты РФ) либо определенной местности (муниципальное образование). В связи с этим правовой режим публично-правовых образований во многом определяется нормами публичного права

(конституционного, административного и др.). И только тогда, когда Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования вступают в гражданско-правовые отношения, их деятельность целиком подчиняется действию гражданского права.

Наконец, нельзя не отметить, что большинство норм, определяющих правосубъектность юридических лиц (гл. 4 ГК), неприменимо к правосубъектности Российской Федерации, ее субъектам и муниципальным образованиям. Это касается норм о порядке возникновения и прекращения юридических лиц, об учредительных документах, государственной регистрации, видах юридических лиц, их филиалах, представительствах. Иначе, чем для юридических лиц, решены вопросы ответственности по обязательствам (ср. п. 1 ст. 56 со ст. 126 ГК).

Показательно и то, что нормы о правосубъектности Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований законодатель поместил не в гл. 4 "Юридические лица", а в самостоятельной главе ГК (гл. 5), выделяя тем самым эту категорию лиц в самостоятельную группу субъектов гражданского права.

В последнее время по поводу изложенной выше традиционной в науке гражданского права трактовки гражданской правосубъектности государства и иных государственно-правовых образований как особой группы субъектов гражданского права, не являющихся юридическими лицами, высказаны критические замечания.

По мнению Д.В. Пяткова, существуют различные способы персонификации государства и других публичных образований как субъектов права. Государство и иные публично-правовые образования, обладающие властными полномочиями, являются субъектами конституционного права. А выступая в сфере хозяйственной, экономической, они лишаются своих публично-властных свойств и предстают как хозяйственные публичные организации. Поэтому нельзя говорить о РФ, ее субъектах и муниципальных образованиях как о самостоятельных субъектах гражданского права. "Субъектами гражданского права являются одноименные лица, обладающие гражданской правосубъектностью... Хозяйственная публичная организация - это не государство в гражданском правоотношении, а юридическое лицо, участвующее в имущественном правоотношении" <\*>.

-----

<\*> Пятков Д.В. О гражданской правосубъектности Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований // Журнал российского права. 1999. N 10. С. 78 - 80.

Предлагаемая Д.В. Пятковым концепция правосубъектности государства и других публично-властных образований вряд ли приемлема. Прежде всего она противоречит законодательному решению проблемы. Как показано выше, закон не считает государство и других лиц, входящих в эту группу субъектов гражданского права, юридическими лицами. Они повсюду в законе обозначаются каждый своим именем и нигде не называются юридическими лицами (см. гл. 4, ст. 16, п. 5 ст. 115, п. 2 ст. 179, ст. 212, 240, 279, 306, 525, 817, 1069, 1070, п. 2 ст. 1116, ст. 1151 ГК).

У государства, выступающего в качестве субъекта гражданско-правовых отношений, вопреки высказанному взгляду, суверенитет, властные полномочия не исчезают. Иначе не было бы необходимости в п. 1 ст. 124 ГК специально указывать, что оно выступает на равных началах с другими участниками гражданских отношений. Наконец, при предлагаемом подходе невозможно обосновать наличие у государства иммунитета при его выступлении во внешнеэкономических отношениях (ст. 127 ГК).

2. Включение Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований в число участников гражданских правоотношений означает обязательность соблюдения ими основных начал гражданского законодательства, среди которых первостепенное значение имеет принцип равенства участников регулируемых гражданским законодательством отношений.

Этот принцип, зафиксированный в ст. 1 ГК, обязателен для всех субъектов гражданского права. Между тем, учитывая особые, отмеченные выше качества государства, субъектов РФ и муниципальных образований, законодатель повторно, специально для этой группы субъектов, подчеркивает, что они "выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений - гражданами и юридическими лицами" (ст. 124 ГК).

Внутренне присущее гражданско-правовому регулированию свойство равенства участников гражданских правоотношений делает невозможным использование государством, субъектами РФ и муниципальными образованиями властных полномочий при осуществлении ими своей гражданской правосубъектности. Во все периоды существования гражданских правоотношений - при их возникновении, реализации и прекращении - эти субъекты не могут реализовать свои властные полномочия в отношении других участников гражданских правоотношений. Они выступают в гражданском обороте так же, как юридические лица, подчиняясь всем установленным для последних правилам.

Вместе с тем следует отметить, что государство, обладая властными полномочиями, в рамках публичного права имеет возможность воздействовать на гражданско-правовые отношения, уже существующие в реальности (см., например, ст. 417, п. 2 ст. 422 ГК).

В нормах финансового права имеют место попытки "забывать" о принципе равенства в имущественных отношениях с иными субъектами гражданского права; используя законодательные возможности публичной власти, поставить государство в привилегированное положение в отношении других участников гражданского оборота <\*>. Например, Бюджетный кодекс РФ содержит нормы, ограничивающие объем гражданских правомочий контрагентов государственных и муниципальных бюджетных учреждений. Согласно п. 4 ст. 161 БК РФ, если уменьшен объем бюджетных средств, выделяемых такому учреждению для финансирования заключаемых им договоров, то, во-первых, бюджетное учреждение и его контрагент должны согласовать новые сроки, а если необходимо, и другие условия договора; во-вторых, от бюджетного учреждения его контрагент вправе потребовать только реальный ущерб, причиненный изменением условий договора, а не убытки в полном объеме (т.е. и упущенную выгоду), как это предусмотрено ст. 15 ГК. Тем самым государство и иные публично-правовые образования как собственники имущества созданных ими бюджетных учреждений приобретают возможность ограничения объема субсидиарной ответственности, которую они несут по обязательствам своих учреждений при недостаточности у последних денежных средств (ст. 120 ГК).

-----

<\*> См.: Суханов Е.А. Об ответственности государства по гражданско-правовым обязательствам // ВВАС РФ. 2001. N 3. С. 124.

3. Иначе решается проблема правосубъектности государства и иных публично-правовых образований в законодательстве иностранных государств. По общему правилу, в гражданских кодексах и других законодательных актах этих стран, а также в научных исследованиях государство и иные публично-правовые образования признаются юридическими лицами публичного права. Среди критериев, отграничивающих данную группу юридических лиц от юридических лиц частного права, обычно называют публичный характер преследуемых ими целей, наличие властных полномочий, возникновение и прекращение их на основе специальных актов государственных органов.

К юридическим лицам публичного права относятся: государство (в гражданско-правовых отношениях оно действует обычно в качестве казны), государственно-территориальные и муниципальные образования, организации и учреждения, осуществляющие общественно полезные функции <\*>. Например, в ФРГ таковыми признаются: казна, публично-правовые корпорации, учреждения и органы (§ 89 ГГУ 1896 г.); в Бразилии - Федерация, каждый из ее штатов и федеральный округ, каждый из муниципальных округов, учрежденных в соответствии с законом (ст. 14 бразильского Гражданского кодекса 1916 г. <\*>).

-----

<\*> См.: Гражданское и торговое право капиталистических стран / Под ред. В.П. Мозолина и М.И. Кулагина. М., 1980. С. 53; Гражданское и торговое право капиталистических государств / Под ред. Е.А. Васильева. М., 1992. С. 79.

<\*> См.: Гражданское и семейное право развивающихся стран. Сборник нормативных актов. Гражданские кодексы стран Латинской Америки. М., 1988. С. 65.



В дореволюционной России группу юридических лиц публичного права составляли: казна, представляющая государство с хозяйственной стороны, дворянское, городское и сельское общества, земство (городское и уездное), казенные учебные заведения, монастыри, церкви, архиерейские дома <\*>.

-----

<\*> См.: Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. С. 91.

Деятельность юридических лиц публичного права регламентируется нормами конституционного, административного и других отраслей публичного права. Если они оказываются субъектами имущественных отношений, на их деятельность распространяются нормы частного права (гражданского, торгового). В таких случаях их правосубъектность приравнивается к правосубъектности юридических лиц частного права.

Прямые предписания о гражданско-правовой ответственности публичных юридических лиц и применении процедуры несостоятельности в отношении публично-правовых корпораций, учреждений и органов содержатся, например, в § 89 ГГУ. Согласно ст. 15 Бразильского гражданского кодекса "юридические лица публичного права несут гражданскую ответственность за действия своих представителей, которые в этом качестве причиняют убытки третьим лицам в результате нарушения права или неисполнения обязанностей, предписанных законом, сохраняя за собой право регресса против причинителей ущерба".

## **§ 2. Участие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований**

### **в гражданских правоотношениях**

1. В соответствии со ст. 125 ГК участие Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, осуществляется через органы государственной власти и органы местного самоуправления без специального уполномочия. Органы государственной власти и органы местного самоуправления действуют соответственно от имени государства, или его субъекта, или муниципального образования в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов. Стороной гражданского правоотношения становится в этих случаях не орган государственной власти или орган местного самоуправления, а само государство, либо его субъект, либо муниципальное образование.

Между тем государственные и муниципальные публично-правовые образования нередко для осуществления имущественных отношений наделяют свои органы (например, Министерство финансов РФ, Федеральное казначейство РФ, Министерство имущественных отношений РФ) правами юридических лиц обычно в форме учреждений с закреплением за ними имущества на праве оперативного управления.

Возникает ситуация, при которой один и тот же орган может действовать в двух ипостасях: как орган публично-правового образования, реализующего свои полномочия от его имени, или как орган учреждения (юридического лица), действующего от имени последнего. В этих случаях, особенно при возникновении вопроса о субъекте ответственности за нарушение договорных обязательств, важно уяснить, в каком качестве действовал орган в данном правоотношении.

Критерием, позволяющим принять правильное решение, по мнению Е.А. Суханова <\*>, является выяснение вопроса о том, в чьих интересах - публично-правового образования как субъекта гражданского права или его юридического лица (финансируемого им

учреждения) возникло соответствующее гражданское правоотношение. Вывод о том, в состав какого имущества - непосредственно государственного (муниципального) или имущества этого юридического лица - включается результат товарообмена, зависит от ответа на поставленный вопрос.

-----

<\*> См.: Суханов Е.А. Указ. соч. С. 118.

Какие же органы государственной власти и органы местного самоуправления могут, реализуя установленную для них компетенцию, действовать в сфере гражданского права от имени Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований?

На федеральном уровне от имени государства возможностью своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступать в суде обладают Президент, Правительство, министерства, ведомства и другие органы государственной власти. Чаще всего гражданско-правовые действия от имени государства совершают в пределах своей компетенции органы исполнительной власти, уполномоченные управлять государственным имуществом, финансами.

Так, Министерство имущественных отношений РФ в пределах своей компетенции осуществляет от имени Российской Федерации: управление и распоряжение федеральным имуществом, кроме случаев, когда выполнение указанных полномочий отнесено в соответствии с законодательством к компетенции других органов; закрепление находящегося в федеральной собственности имущества в хозяйственное ведение унитарных предприятий и в оперативное управление казенных предприятий и учреждений; предоставление земельных участков, находящихся в федеральной собственности, государственным учреждениям и казенным предприятиям, органам государственной власти и органам местного самоуправления на праве постоянного (бессрочного) пользования, а другим организациям и гражданам - в аренду; принятие в установленном порядке решений о создании, реорганизации и ликвидации находящихся

в ведении Министерства учреждений; реализацию прав акционера (участника) акционерных обществ (хозяйственных обществ), акции (доли в уставном капитале) которых находятся в федеральной собственности; передачу для продажи в установленном порядке объектов приватизации специализированному государственному учреждению, которому Правительством РФ предоставлены функции по продаже приватизируемого федерального имущества и т.п. <\*>

-----

<\*> См.: Положение о Министерстве имущественных отношений Российской Федерации. Утверждено Постановлением Правительства РФ от 3 июня 2002 г. N 377 // СЗ РФ. 2002. N 23. Ст. 2178.

Среди органов государства, выступающих от его имени в гражданском обороте, важная роль принадлежит Федеральному казначейству РФ <\*>. Казначейство представляет собой единую централизованную систему органов, состоящую из Главного управления федерального казначейства и подчиненных ему территориальных органов в республиках, краях, городах и районах. Органы казначейства являются юридическими лицами, организуют, осуществляют и контролируют исполнение бюджета, управляют доходами и расходами бюджета на счетах казначейства в банках, обслуживают совместно с Центральным банком государственный внутренний и внешний долг РФ, организуют и осуществляют в установленном порядке размещение на возвратной и платной основе централизованных финансовых ресурсов, находящихся в ведении Правительства, и др.

-----

<\*> См.: Положение о Федеральном казначействе Российской Федерации. Утверждено Постановлением Совета Министров - Правительства РФ от 27 августа 1993 г. N 864 // САПП РФ. 1993. N 35. Ст. 3320; СЗ РФ. 1995. N 8. Ст. 681; 1997. N 5. Ст. 696.

От имени субъектов РФ в гражданских правоотношениях могут выступать президенты, губернаторы, правительства, министерства и ведомства, администрации и др. Среди органов местного самоуправления (их наименования устанавливаются в уставах муниципальных образований), выступающих в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, от имени муниципальных образований, следует назвать городские, сельские, поселковые собрания народных представителей, исполнительные органы (мэры, старосты и др.).

Наряду с изложенным порядком участия государства, субъектов РФ и муниципальных образований в гражданских правоотношениях закон предусматривает и иной специальный правовой механизм такого участия. Согласно п. 3 ст. 125 ГК от имени государства, его субъектов и муниципальных образований по их специальному поручению в гражданских правоотношениях могут выступать государственные органы, органы местного самоуправления, а также юридические лица и граждане. Случаи и порядок таких выступлений должны предусматриваться федеральными законами, нормативными актами федерального уровня и актами субъектов РФ и муниципальных образований. Таким образом, выступление от имени государства, субъектов РФ и муниципальных образований в рассматриваемых случаях должно опираться на нормативный акт, допускающий такую возможность, договор поручения и доверенность соответствующего органа государственной власти или органа местного самоуправления <\*>.

-----

<\*> См., например: Постановление Правительства РФ от 21 мая 1996 г. N 625 "Об обеспечении представления интересов государства в органах управления акционерных обществ (хозяйственных товариществ), часть акций (доли, вклады) которых закреплены в федеральной собственности" // СЗ РФ. 1996. N 22. Ст. 2698; 1998. N 26. Ст. 3087.

2. Сфера участия государства, субъектов РФ, муниципальных образований в

отношениях, регулируемых гражданским законодательством, определяется рамками их гражданской правоспособности, которая трактуется в юридической литературе как специальная, допускающая возможность иметь лишь те гражданские права и обязанности, которые предусмотрены законом <\*>.

-----

<\*> См.: Советское гражданское право. Субъекты гражданского права. М., 1984. С. 270; Гражданское право / Под ред. Е.А. Суханова. Т. I. С. 283.

Правоспособность государства и иных публично-правовых образований не может быть признана общей (универсальной) <\*>. Эти субъекты в условиях правового государства, действуя в сфере гражданского права, не могут обладать такой полнотой свободы воли, которая позволяла бы им совершать любые гражданско-правовые действия. Их основное назначение заключается в обеспечении публичных интересов, жизненно важных потребностей общества. Этими рамками, определяемыми в Конституции и других законах, и ограничивается гражданская правоспособность Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований. Поэтому ее называют специальной правоспособностью.

-----

<\*> См.: Гражданское право России. Часть первая: Курс лекций / Под ред. О.Н. Садикова. М., 1996. С. 112.

Предложение именовать (и, следовательно, считать) правоспособность государства и

иных публично-правовых образований целевой, т.е. вытекающей из тех функций носителей публичной власти, которые они выполняют в интересах общества <\*>, вряд ли вносит что-либо новое в уяснение ее сущности. Основным критерий, который, по мнению сторонников такого решения, не позволяет считать правоспособность рассматриваемых лиц специальной, заключается в том, что государство, принимая законы, само может устанавливать более широкий объем своей правоспособности. Но разве оно не может поступить так же в том случае, если правоспособность государства признать целевой? Главное, видимо, заключается в том, что государство и иные публично-правовые образования при участии в гражданско-правовых отношениях могут обладать лишь теми правами и обязанностями, которые прямо предусмотрены законом. При отсутствии такой прямой фиксации в законе и иных нормативных актах гражданско-правовые действия названных субъектов также признаются правомерными, если не противоречат основным целям их деятельности. Традиционно это именуется специальной правоспособностью.

-----

<\*> См.: Гражданское право / Под ред. А.П. Сергеева и Ю.К. Толстого. Т. 1. М., 2001. С. 193.

Сфера гражданско-правовых отношений, участниками которых являются Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования, достаточно широка. Важнейшими среди них являются отношения собственности. Российской Федерации принадлежит та часть государственной собственности, которую закон именуется федеральной. Имущество, принадлежащее на праве государственной собственности субъектам РФ, составляет собственность субъектов РФ. Отнесение государственного имущества к федеральной собственности и собственности субъектов РФ осуществляется в порядке, установленном законом (ст. 214 ГК) <\*>. Имущество, принадлежащее на праве собственности муниципальным образованиям, является муниципальной собственностью (ст. 215 ГК).

-----

<\*> См.: Постановление Верховного Совета РСФСР от 27 декабря 1991 г. "О разграничении государственной собственности Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность" // ВВС РСФСР. 1992. N 3. Ст. 89; ВВС РФ. 1992. N 22. Ст. 1185; 1993. N 6. Ст. 191; N 32. Ст. 1261.

Как и любому иному собственнику, Российской Федерации, ее субъектам и муниципальным образованиям принадлежат права владения, пользования и распоряжения их имуществом (подробно см. гл. 14 и гл. 18 настоящего учебника). Они могут осуществлять правомочия собственника как непосредственно через органы государственной власти и органы местного самоуправления, так и опосредованно, создавая самостоятельные субъекты гражданского права - унитарные предприятия и учреждения с закреплением за ними имущества на вещных правах хозяйственного ведения и оперативного управления (подробно см. в гл. 16 учебника). В последнем случае имущество остается в собственности публично-правового образования.

В Постановлении Правительства РФ от 31 августа 2000 г. N 648 "Вопросы государственной регистрации прав на недвижимое имущество, находящееся в федеральной собственности" установлено, что государственная регистрация права хозяйственного ведения и оперативного управления на закрепленное за организацией имущество в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним "осуществляется с указанием Российской Федерации как собственника данного имущества" <\*>.

-----

<\*> СЗ РФ. 2000. N 37. Ст. 3718.



Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования выступают в качестве субъектов гражданского права и в обязательственных отношениях. Примеры таких выступлений см. в п. 1 данного параграфа. Существует много и иных случаев такого выступления. От имени Российской Федерации действует Министерство финансов РФ, когда выпускает государственные займы (ст. 817 ГК). Государство, субъекты РФ, а также муниципальные образования гарантируют в порядке их subsidiарной ответственности возврат вкладов граждан банками, в уставном капитале которых более 50% их акций или долей участия (п. 1 ст. 840 ГК). Названные субъекты гражданского права являются участниками обязательственных отношений, возникающих при эмиссии и обращении государственных и муниципальных ценных бумаг <\*>, а также при организации лотерей (ст. 1063 ГК) <\*>.

-----

<\*> См.: Федеральный закон от 29 июля 1998 г. N 136-ФЗ "Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг" // СЗ РФ. 1998. N 31. Ст. 3814.

<\*> См.: Указ Президента РФ от 19 сентября 1995 г. N 955 "Об упорядочении лотерейной деятельности в Российской Федерации" // СЗ РФ. 1995. N 39. Ст. 3754.

Федеральные органы и органы исполнительной власти субъектов РФ могут выступать государственными заказчиками в договорных связях по поставкам и подряду для государственных нужд (ст. ст. 525, 763 ГК).

Широкий круг полномочий по участию в гражданско-правовых обязательствах предоставляет органам местного самоуправления, действующим от имени муниципальных образований, Закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Органы местного самоуправления вправе передавать объекты муниципальной собственности во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, сдавать в аренду, отчуждать в установленном порядке, а также совершать с имуществом, находящимся в

муниципальной собственности, иные сделки; определять в договорах условия использования приватизируемых или передаваемых в пользование объектов, выпускать муниципальные займы и лотереи, получать и выдавать кредиты (ст. ст. 29, 42). Органы местного самоуправления вправе выступать заказчиками на выполнение работ по благоустройству территорий, коммунальному обслуживанию населения, строительству и ремонту объектов социальной инфраструктуры, производству продукции и оказанию услуг для населения.

Возможно участие государства, субъектов РФ, муниципальных образований в иных договорных правоотношениях при условии, что эти действия не выходят за рамки их правоспособности и соблюдается принцип равенства с другими участниками гражданского оборота (например, в договорах поручения, доверительного управления имуществом, совместной деятельности и др.). Российская Федерация становится участником гражданско-правовых отношений в случаях взыскания в доход государства имущества по некоторым недействительным сделкам (ст. ст. 169, 179 ГК).

Закон предусматривает участие Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований также в обязательствах из причинения вреда, в которых они могут выступать в качестве субъектов ответственности. Они обязаны возмещать вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления (ст. ст. 16, 1069 ГК). Государство, а в случаях, предусмотренных законом, субъекты РФ и муниципальные образования обязаны возмещать вред, причиненный гражданину в результате незаконного осуждения, незаконного привлечения к уголовной ответственности, незаконного применения в качестве меры пресечения заключения под стражу или подписки о невыезде, незаконного наложения административного взыскания в виде ареста или исправительных работ (ст. 1070 ГК).

Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования могут быть участниками наследственных правоотношений. Любой из названных субъектов может быть призван к наследованию по завещанию, а Российская Федерация при определенных условиях - и к наследованию по закону (ст. ст. 1116, 1151 ГК).

Если в составе объектов наследственного правопреемства имеются исключительные права наследодателя на произведения литературы, науки, искусства, изобретения и т.п., то названные субъекты гражданского права могут стать обладателями тех правомочий в

составе исключительных прав, которые в соответствии с нормами наследственного права переходят к наследникам. Переходят по наследству, например, право на использование произведения, право на получение авторского вознаграждения, патент на изобретение, полезную модель, промышленный образец и право на их получение (ст. 29 Закона РФ от 9 июля 1993 г. "Об авторском праве и смежных правах" <\*>; п. 6 ст. 10 Закона РФ от 23 сентября 1992 г. "Патентный закон Российской Федерации" <\*>).

-----

<\*> ВВС РФ. 1993. N 32. Ст. 1242.

<\*> ВВС РФ. 1992. N 42. Ст. 2319; СЗ РФ. 2003. N 6. Ст. 505.

3. В соответствии с действующим законодательством участниками гражданско-правовых отношений при осуществлении внешнеэкономической деятельности могут быть любые субъекты гражданского права. Право Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований быть участниками этой деятельности предусмотрено ст. 11 Федерального закона от 13 октября 1995 г. N 157-ФЗ "О государственном регулировании внешнеторговой деятельности" <\*>, ст. 1 Федерального закона от 4 января 1999 г. N 4-ФЗ "О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации" <\*>, ст. 34 Федерального закона от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" <\*\*\*>.

-----

<\*> СЗ РФ. 1995. N 42. Ст. 3923.

<\*> СЗ РФ. 1999. N 2. Ст. 231.

<\*\*\*> СЗ РФ. 1995. N 35. Ст. 3506.

Осуществляя внешнеэкономическую деятельность, каждый субъект гражданского права самостоятельно заключает внешнеэкономические договоры с иностранными гражданами и юридическими лицами, исполняет их и несет ответственность в случаях нарушения обязательств.

При совершении государственными либо муниципальными юридическими лицами внешнеэкономических сделок с иностранными субъектами государство, субъекты РФ, муниципальные образования не являются участниками внешнеэкономического оборота. Они становятся участниками внешнеэкономических гражданских отношений лишь в случаях заключения сделок от их имени в порядке, предусмотренном ст. 125 ГК, т.е. заключения их органами государственной власти, органами местного самоуправления, действующими в рамках их компетенции, либо государственными и муниципальными органами, юридическими лицами и гражданами на основании специальных поручений Российской Федерации, ее субъектов или муниципальных образований.

Следует иметь в виду, что согласно ст. 11 Закона "О государственном регулировании внешнеторговой деятельности" Российской Федерации, ее субъекты и муниципальные образования осуществляют внешнеторговую деятельность непосредственно только в случаях, установленных федеральными законами, законами и иными нормативными актами субъектов РФ.

Так, в Постановлениях Правительства РФ от 5 января 1995 г. N 14 "Об управлении федеральной собственностью, находящейся за рубежом" и от 14 января 2002 г. N 10 "Об утверждении Порядка отчуждения федерального недвижимого имущества, расположенного за пределами Российской Федерации" <\*> содержится перечень возможных гражданско-правовых сделок и порядок принятия решений о их совершении в отношении недвижимого имущества, находящегося за рубежом.

-----

<\*> СЗ РФ. 1995. N 3. Ст. 203; N 39. Ст. 3771; 2002. N 3. Ст. 221.

Основные положения порядка привлечения из иностранных источников денежных средств, а также предоставления кредитов иностранным государствам, их юридическим лицам и международным организациям предусмотрены в БК РФ (ст. ст. 7, 8, 95, 99, 106, 108, 109, 122 - 128).

От имени государства совершают и исполняют внешнеэкономические сделки торговые представительства РФ за границей и иные органы исполнительной власти (Минимущество РФ, Минфин РФ, Центральный банк РФ и др.), наделенные соответствующей компетенцией. Например, получение иностранных кредитов Российской Федерацией осуществляется Правительством РФ на основе международных договоров, гражданско-правовых договоров и гарантий от имени Российской Федерации или Правительства РФ. Такие договоры, включая предоставление гарантий по займам, могут заключать также федеральные органы исполнительной власти или российские юридические лица, если они действуют по полномочию Правительства, оформленному в виде его постановления.

---

### **§ 3. Ответственность Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований**

**по обязательствам**

1. Закон устанавливает, что Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования подобно любому иному субъекту гражданского права несут самостоятельную имущественную ответственность по своим обязательствам. Подчеркивается, что они не отвечают по обязательствам друг друга, а также по обязательствам созданных ими юридических лиц (ст. 126 ГК). Исключение предусмотрено в п. 6 ст. 126 ГК, согласно которому это правило не распространяется на случаи, когда Российская Федерация приняла на себя гарантию (поручительство) по обязательствам субъекта РФ, муниципального образования или юридического лица, либо указанные субъекты приняли на себя гарантию (поручительство) по обязательствам Российской Федерации.

Кроме того, в соответствии с п. 3 ст. 56 ГК на Российскую Федерацию, субъектов РФ и муниципальные образования как на учредителей унитарных предприятий и собственников их имущества может быть возложена ответственность по обязательствам этих предприятий, если их несостоятельность (банкротство) вызвана исполнением обязательных для этих юридических лиц указаний учредителей, собственников их имущества. Точно так же на них как на собственников имущества создаваемых ими учреждений возлагается субсидиарная ответственность по обязательствам учреждений при недостатке находящихся в распоряжении последних денежных средств (п. 2 ст. 120 ГК). Российская Федерация несет субсидиарную ответственность по обязательствам казенного предприятия в случае недостаточности его имущества (п. 5 ст. 115 ГК).

Как отмечалось выше, Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования в определенных случаях выступают как субъекты внедоговорной ответственности (ст. ст. 16, 1069, 1070 ГК).

2. Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования отвечают по своим обязательствам принадлежащим им на праве собственности имуществом, кроме имущества: а) которое закреплено за созданными ими юридическими лицами на праве хозяйственного ведения или праве оперативного управления и б) которое может находиться только в государственной или муниципальной собственности (ст. 126 ГК). Имеются особенности в обращении взыскания на землю и другие природные ресурсы, находящиеся в государственной или муниципальной собственности. Оно допускается лишь в случаях, предусмотренных законом.

Таким образом, источником удовлетворения обязательственных требований, предъявляемых к Российской Федерации, субъектам РФ и муниципальным образованиям, являются средства соответствующей казны (государственной казны, казны субъекта РФ или муниципальной казны). Согласно п. 12 Постановления Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 1 июля 1996 г. N 6/8 "О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации" <\*> при удовлетворении иска денежные суммы взыскиваются за счет средств соответствующего бюджета, а при отсутствии денежных средств - за счет иного имущества, составляющего соответствующую казну.

-----

<\*> ВВАС РФ. 1996. N 9.

3. Согласно ст. 127 ГК особенность ответственности Российской Федерации и субъектов РФ в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, с участием иностранных юридических лиц, граждан и государств заключается в том, что она определяется законом об иммунитете государства и его собственности.

Пока такой закон не принят. Действующее же гражданско-процессуальное законодательство признает принцип судебного иммунитета, т.е. считает невозможным предъявление иска в суде в Российской Федерации к иностранному государству, обеспечение иска, обращение взыскания на его имущество, находящееся в стране, без прямого согласия компетентных органов этого государства, если иное не предусмотрено международным договором РФ или федеральным законом (ст. 401 ГПК).

Такое же правило содержалось в ст. 213 АПК 1995 г. Пленум Высшего Арбитражного Суда РФ в Постановлении от 11 июня 1999 г. N 8 "О действии международных договоров Российской Федерации применительно к вопросам арбитражного процесса" указал, что арбитражный суд принимает иск по коммерческому спору, ответчиком в

котором является иностранное государство, выступающее в качестве суверена, только при наличии прямо выраженного согласия ответчика на рассмотрение спора в арбитражном суде РФ. Подобное согласие следует рассматривать в качестве отказа от судебного иммунитета иностранного государства (п. 8 Постановления) <\*>.

-----

<\*> ВВАС РФ. 1999. N 8.

Из этого принципа исходит и Положение о торговых представительствах СССР за границей, которое к настоящему времени не утратило юридической силы. В качестве ответчика торговое представительство может выступать в судах лишь по спорам, вытекающим из сделок и иных юридических актов, совершенных им от имени государства в стране пребывания. При этом только в тех странах и по тем спорам, в отношении которых государство в международных договорах путем одностороннего заявления, доведенного им до компетентных органов стран пребывания торгового представительства, выразило согласие на подчинение последнего (т.е. государства, поскольку торговое представительство действует от имени государства) суду страны пребывания по указанным спорам <\*>.

-----

<\*> См.: Закон СССР от 3 августа 1989 г. "Об утверждении Указа Президиума Верховного Совета СССР "Об утверждении Положения о торговых представительствах СССР за границей" // ВВС СССР. 1989. N 9. Ст. 213; Постановление Правительства РФ от 15 ноября 1991 г. N 9 "О торговых представительствах СССР за рубежом" // СП РФ. 1992. N 1 - 2. Ст. 3.



В отдельных случаях российское законодательство допускает возможность отказа государства от иммунитета при оформлении конкретных договоров с иностранными участниками. Так, отказ государства от судебного иммунитета, иммунитета в отношении предварительного обеспечения иска и исполнения судебного решения может быть предусмотрен в соглашениях о разделе продукции, заключаемых с иностранными гражданами и иностранными юридическими лицами (см. ст. 23 Федерального закона от 30 декабря 1995 г. N 225-ФЗ "О соглашениях о разделе продукции") <\*>.

-----

<\*> СЗ РФ. 1996. N 1. Ст. 18; 1999. N 2. Ст. 246; 2001. N 26. Ст. 2579.

Следует иметь в виду, что в зарубежном праве распространен иной подход к принципу иммунитета государства. В законах и судебной практике ряда зарубежных государств закреплена доктрина функционального (ограниченного) иммунитета, согласно которой иностранное государство, осуществляя коммерческую деятельность, действует уже не как суверен, а как частное лицо и поэтому отказывается от иммунитета по требованиям, вытекающим из такой деятельности <\*>. Положения этой доктрины выражены в законах США, Великобритании, Канады, Австралии и др., в международных договорах (например, в Европейской конвенции об иммунитете государства 1972 г., в Брюссельской конвенции об унификации некоторых правил, относящихся к иммунитету государственных судов), в судебной практике зарубежных стран (Италии, Германии, Австрии, Франции, Бельгии и др.) <\*>.

-----

<\*> См.: Лунц Л.А. Международное частное право. Особенная часть. М., 1963. С. 62.

<\*> См.: Звеков В.П. Международное частное право. Курс лекций. М., 2001. С. 232.

## **ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ЛИТЕРАТУРА**

Алдошин О.Н. Ответственность государства по обязательствам во внутреннем гражданском обороте // Журнал российского права. 2001. N 1.

Брагинский М.И. Участие советского государства в гражданских правоотношениях. М., 1981.

Маковский А.Л. Гражданская ответственность государства за акты власти // Гражданский кодекс России. Проблемы. Теория. Практика. М., 1998.

Советское гражданское право. Субъекты гражданского права. М., 1984. Гл. 13.

Суханов Е.А. Об ответственности государства по гражданско-правовым обязательствам // ВВАС. 2001. N 3.