

На правах рукописи

КАНТОР НАТАЛЬЯ ЕВГЕНЬЕВНА

**ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ
СОЗДАНИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ,
УЧРЕЖДАЕМЫХ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫМИ ОБРАЗОВАНИЯМИ**

Специальность 12.00.03 - гражданское право; предпринимательское право;
семейное право; международное частное право.

автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Н. Кантор

Москва-2006

Диссертация выполнена в Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации на кафедре правового обеспечения рыночной экономики.

Научный руководитель- **Витрянский Василий Владимирович-**
Заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор

Официальные оппоненты- **Гаджиев Гадис Абдуллаевич -**
Заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор

Карапетов Артем Георгиевич –
кандидат юридических наук

Ведущая организация- Государственное учреждение при Президенте Российской Федерации Исследовательский центр частного права

Защита состоится «07» апреля 2006 г. в 12 ч. 00 мин. на заседании диссертационного совета по юридическим наукам Д 502.006.15 в Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации по адресу: 119606 Москва, пр-т Вернадского, 84, 1-й учебный корпус, ауд. 2283.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале библиотеки Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Автореферат разослан «07» марта 2006 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



В.В. Зайцев

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. С принятием Конституции Российской Федерации и изменением общественного и социально-политического устройства государства претерпела кардинальную трансформацию общая парадигма собственности публично-правовых образований, ее масштабов, форм и методов осуществления. При этом не была создана обособленная, хорошо структурированная система юридических лиц, основанных на государственной собственности, позволяющая, с одной стороны, эффективно реализовывать публичные задачи, с другой - не вступать в противоречие с общими принципами гражданско-правового регулирования правоотношений.

В настоящее время такой институт как учреждение, финансируемое из государственного бюджета, испытывает сильное влияние публичной составляющей его гражданско-правового статуса, что ставит под сомнение его сущность как юридического лица частного права и, как правило, не учитывается исследователями проблемы ответственности учреждения по гражданско-правовым обязательствам. При этом унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения, напротив, очевидным образом проявляют тенденцию к сближению с традиционными для гражданского оборота хозяйственными обществами по формам и методам внутрикорпоративного управления и характеру правомочий государства-собственника в отношении имущества предприятия, что формирует вопрос о целесообразности сохранения данного вида унитарных предприятий в системе субъектов гражданского права как организационно-правовой формы юридического лица, специально сконструированной для опосредованного участия государства в имущественном обороте.



Значимость вышеуказанных обстоятельств повышается при анализе вопроса о функциях института юридического лица, создаваемого публично-правовым образованием на основе государственного имущества, в рамках смежных правовых проблем. С одной стороны, обозначенный институт выступает формой управления государственным имуществом и способом осуществления права собственности публично-правовых образований. С другой стороны, юридическое лицо-несобственник несет в себе функцию уменьшения количества имущества казны (пункт 4 статьи 214, пункт 3 статьи 215 ГК РФ), и имущества, на которое можно обратиться по обязательствам государства, тем самым ограничивая гражданско-правовую ответственность последнего в целом (пункт 1 статьи 126 ГК РФ). Таким образом, обозначается необходимость в системном решении вопроса о масштабах участия государства, опосредованного фигурой юридического лица, особенно не являющегося собственником переданного ему учредителем имущества, в гражданском обороте; формировании имущества казны.

Одновременно с этим отечественный правопорядок отражает имманентное наличие субъектов гражданского права, которым присущи административные функции или исключительно публичные цели и задачи своей деятельности, что зачастую приводит к несовместимости публичных элементов правосубъектности такого рода лиц с их частноправовым статусом (государственная корпорация, ряд учреждений, осуществляющих управленческую деятельность). Изучение правосубъектности обозначенных лиц *sui generis* в рамках отечественной системы юридических лиц, не знающей категории юридического лица публичного права, осложнено существующими догматическими построениями об основах имущественной обособленности и самостоятельной

ответственности юридического лица, вещной природе прав юридического лица на закрепленное за ним имущество и т.п.

Актуальность концептуального решения отмеченных проблем правового положения юридических лиц, создаваемых публично-правовыми образованиями, предопределяется недостатками законодательной и правоприменительной практики, а также объективной необходимостью становления единого подхода в понимании цивилистических категорий казны, ответственности государства по гражданско-правовым обязательствам, юридического лица публичного права, соотношении частного и публичного права в целом.

Проблемы включения юридических лиц, основанных на государственной собственности, в имущественный оборот, национализации и приватизации предприятий, теории юридического лица тесно связаны с государственно-политическим устройством каждой отдельной страны, существующими в них экономическими и историческими тенденциями. Данный аспект накладывает определенные сложности на исследование темы настоящей работы, поскольку современный этап экономического и политического развития России требует переосмысления тех выводов и концепций, которые существовали в советский период, и предполагает разработку новой обоснованной позиции по данному вопросу.

Объектом исследования являются правоотношения, складывающиеся в связи с осуществлением права собственности публично-правовых образований при создании и деятельности унитарных предприятий и учреждений, а также правоотношения, связанные с участием государства в корпоративных отношениях.

Предметом диссертационного исследования являются публичные элементы правового положения публично-правовых образований и юридических лиц, ими создаваемых. Изучению также подвергнуты особенности правосубъектности юридических лиц публичного права, фактически присутствующих в отечественном правопорядке; проблемы ответственности государства по гражданско-правовым обязательствам.

Цель и основные задачи исследования. Целью диссертационного исследования выступает выявление наличия, характера и степени влияния публичных элементов правосубъектности юридических лиц, основанных на государственном имуществе, на их положение как лиц гражданского права, и совместимость деятельности таких субъектов с общими принципами правового регулирования частноправовых имущественных правоотношений и доктринальными основами гражданского права.

Достижению поставленной цели способствовало решение следующих задач исследования:

- преобразование научного теоретического знания, достигнутого в рамках предшествующих экономико-исторических условий и зарубежных правопорядков, в приемлемые догматико-теоретические решения существующей актуальной проблематики;
- определение критериев создания юридических лиц, основанных на государственном имуществе, и пределов их деятельности;
- изучение существующих в отечественном и зарубежном праве видов юридических лиц, основанных на государственном имуществе;
- раскрытие экономико-правовых предпосылок участия публично-правовых образований в создании юридических лиц;
- выявление преимуществ и негативных последствий такого участия для остальных участников гражданских правоотношений в связи с

возможностью использования административных механизмов публично-правовыми образованиями;

- обоснование и формулирование предложений по совершенствованию действующего законодательства в данной сфере.

Методология исследования. Результаты исследования получены с использованием общенаучного диалектического метода, а также сравнительно-правового, историко-правового и системного методов и метода моделирования. При этом исследование теории отечественного права, законодательства и судебной практики осуществлялось с применением лексического, систематического, исторического, конституционно-правового толкования.

Теоретические разработки проблем, связанных с темой диссертационного исследования проводились дореволюционными авторами К.Н. Анненковым, Е.В. Васьковским, М. Винавером, Ю.С. Гамбаровым, Н.Л. Дювернуа, Л. Дюги, А. Евецким, В.Б. Ельяшевичем, К.Д. Кавелиным, Ф. Кокошкиным, Н.М. Коркуновым, Н. Лазаревским, Д.И. Мейером, И.А. Покровским, М.Я. Пергаментом, Н.С. Суворовым, И.Т. Тарасовым, Г.Ф. Шершеневичем, В. Хлебниковым и др.

Теоретическую основу данного исследования составляют также работы советских и современных российских правоведов: С.С. Алексеева, С.И. Аскназия, Д.Н. Бахраха, Х. Бахчисарайцева, М.И. Брагинского, С.Н. Братуся, И. Брауде, Е.А. Васильева, А.В. Венедиктова, П.П. Виткявичюса, В.В. Витрянского, А. Вормса, Г.А. Гаджиева, Д.М. Генкина, В.П. Грибанова, В.А. Дозорцева, И.В. Ершовой, О.С. Иоффе, Ю.Х. Калмыкова, В.П. Камышанского, А.В. Карасса, Н.В. Козловой, А.В. Мицкевича, В.П. Мозолина, А.А. Пушкина, В.А. Рахмиловича, С.А. Сосны, Е.А. Суханова,

Ю.К. Толстого, Е.А. Флейшиц, В. Шретера, Р.О. Халфиной, Б.Б. Черепихина, В.Ф. Яковлева и др.

Сравнительно-правовой анализ отдельных проблем, являющихся предметом настоящего исследования, проведен на основании работ зарубежных авторов: К. Грэхэма, Г. Еллинека, А. Жалинского, Жюллио де ла Морандьера, Г. Лешлера, Мишу, М. Ориу, А. Рерихта, А. Трави, Ж. Фурнье, Л. Эннекцера и др.

Эмпирическую базу исследования образует отечественная и зарубежная судебная и судебно-арбитражная практика, примеры создания и деятельности юридических лиц, основанных на имуществе публично-правовых образований и результаты аналитического исследования нормативных правовых актов в рассматриваемой сфере.

Научная новизна работы определяется тем, что в диссертационном исследовании впервые в науке гражданского права представлен новый комплексный анализ гражданско-правовых институтов: правосубъектности государства и его органов в гражданских правоотношениях, права собственности публично-правовых образований, казны, права хозяйственного ведения и оперативного управления, пределов осуществления гражданских прав, приватизации, юридического лица, основанного на государственном имуществе, интереса в гражданском праве и др., - во взаимосвязи с основными принципами отдельных отраслей публичного права. В работе также обозначены основы правосубъектности юридического лица публичного права, обоснована целесообразность дальнейшей доктринальной и законодательной разработки данного понятия в отечественном правопорядке.

На защиту выносятся следующие положения:

1. Интерес государства в гражданских правоотношениях имеет

особую природу интереса частного лица (по способам защиты и реализации), обусловленного публичными функциями, и представляет собой пример публичного интереса в частном праве. В содержание субъективного права публично-правового образования входит не только дозволенность собственных действий как управомоченного лица, но и объективно существующие обязанности, ограничения, вытекающие из необходимости реализации общественно значимых функций и задач государства как института публичного права.

2. В законодательстве Российской Федерации отсутствуют эффективные правовые механизмы реализации принципа равенства участников гражданского оборота в отношениях, связанных с ответственностью государства по гражданско-правовым обязательствам. В целях восполнения существующего пробела в диссертации рекомендуется, в частности, определить в законодательстве порядок обращения взыскания на государственное имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями, при недостаточности средств соответствующего бюджета.

3. Институт юридического лица-несобственника представляет собой способ осуществления права собственности публично-правового образования, целевой персонификации имущественных комплексов, ограничения ответственности государства по гражданско-правовым обязательствам.

4. Приватизация не является единственным возможным основанием отчуждения имущества, находящегося в собственности публично-правовых образований, в собственность граждан и юридических лиц. Приватизация сохраняет свою функциональную роль особого порядка прекращения права собственности лишь в случаях, прямо

предусмотренных законодательством о приватизации. В отсутствие таких ограничений к правоотношениям, связанным с созданием юридических лиц с участием государства, должны применяться нормы гражданского законодательства, содержащие необходимую регламентацию соответствующих правоотношений. Также в диссертации указывается на необходимость включения в действующее законодательство отдельного блока правовых норм, определяющих критерии создания, особый порядок корпоративного контроля и управления, наличие специальной правоспособности юридических лиц, имеющих в своем уставном капитале долю участия публично-правового образования более 50 процентов.

5. С доктринальной точки зрения предлагается рассматривать юридическое лицо публичного права как субъекта *sui generis*, допускаемого к участию в гражданских правоотношениях в порядке и в пределах, предусмотренных положительным законодательством, сочетающего в себе публичную компетенцию или публичные цели назначения его имущества, с гражданской правоспособностью.

В отечественном правопорядке фактически присутствуют субъекты, отвечающие основным признакам юридического лица публичного права, что предопределяет постановку вопроса о включении в гражданское законодательство соответствующей категории.

6. Основными элементами правосубъектности юридических лиц публичного права являются:

- совмещение административных и хозяйственных функций, что определяет необходимость наличия специальной правоспособности таких субъектов и несовместимость реализации ими публичного интереса с исключительно коммерческим характером осуществляемой деятельности;

- создание в силу специального акта законодательства по принципу *ad hoc*, в соответствии с актуальными потребностями государства;
- ограниченная совместимость с организационно-правовыми формами юридических лиц частного права, возможность существования как субъекта *sui generis*;
- имущественная самостоятельность юридических лиц публичного права имеет наиболее ограниченный характер, поскольку основывается на зависимости от государственного финансирования, а потому может иметь дополнительную обеспеченность в форме субсидиарной ответственности государства.

7. В диссертации обосновывается концепция участия государственных органов в частноправовом обороте как юридических лиц публичного права. Такая концепция позволяет квалифицировать всякое действие государственного органа в гражданском обороте как действие соответствующего публично-правового образования и, вместе с тем, создает персонификацию каждого отдельного органа как субъекта гражданского права для строго регламентированных законодательством целей (удовлетворения материальных потребностей и пр.).

Теоретическая значимость исследования состоит в том, что автором обозначены доктринальные основы взаимодействия частноправовых и публичных элементов правосубъектности государства и его органов, юридических лиц, создаваемых на основе государственного имущества. Выявление специфики правоотношений в обозначенной сфере одновременно служит общей задаче разграничения частного и публичного права, формулированию общих принципов функционирования отечественной правовой системы. Материалы диссертации могут быть использованы для дальнейших исследований по данной теме, особенно в

части обоснования гражданской правосубъектности юридических лиц публичного права.

Практическая значимость исследования состоит в возможности использования его выводов в практической деятельности и для совершенствования действующего законодательства в сфере управления государственной собственностью. Выявленные автором предпосылки коллизий действия норм гражданского и бюджетного законодательства, несовершенства законодательной техники в создании системы юридических лиц в российском правовом порядке, противоречия и недостатки правоприменительной практики, могут быть использованы в законотворческой деятельности по вопросам создания юридических лиц, основанных на государственной собственности.

Апробация результатов исследования. Результаты диссертационного исследования используются автором в адвокатской практике. Теоретические положения работы отражены в публикациях автора. Материалы диссертации использованы при чтении лекций по курсу «Преимущества и развитие идей римского частного права в современной цивилистике» в Российской школе частного права при Президенте РФ и проведении практических занятий по курсу гражданского права и международного частного права во Всероссийской академии внешней торговли.

Объем и структура работы. Диссертационное исследование состоит из четырех глав, а также введения, заключения, библиографического списка и приложения.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы, излагаются цели, задачи и предмет исследования, определяются его методологические и концептуальные основы, формулируется новизна и практическое значение результатов исследования.

В Главе I «Публично-правовое образование как участник гражданских правоотношений» освещаются вопросы взаимодействия публичной и гражданской правосубъектности публично-правовых образований; актуальные вопросы соотношения норм бюджетного и гражданского законодательства, вызывающие наибольшие споры в современной литературе и судебной практике.

В основу параграфа 1 «Природа правосубъектности публично-правовых образований» положен тезис о двойственной правовой природе государственных и муниципальных образований, сочетающей в себе элементы частноправовой и публичной правосубъектности. При этом презюмируется, что частная и публичная составляющие правового статуса государства находятся в состоянии взаимообусловленности и взаимозависимости, что исключает возможность преобладания одного вида правосубъектности над другим и изолированного существования государства-носителя публичной власти и государства-субъекта гражданских правоотношений. Равенство сторон выступает главным критерием разграничения публичной и частной правосубъектности публично-правовых образований в гражданских правоотношениях.

В параграфе 2 «Имущественная самостоятельность публично-правовых образований» показывается, что имущественно-распорядительная самостоятельность публично-правовых образований

выступает основой их гражданской правосубъектности, предпосылкой их выступления на равных началах с другими субъектами - гражданами и юридическими лицами. Данный тезис раскрывается в диссертационном исследовании через анализ зарубежных и отечественных научных источников, посвященных проблеме наделения государства и его звеньев гражданской правосубъектностью.

Отмечается, что наличие или отсутствие гражданской правосубъектности древнеримского государства связывается исследователями римского права (Д.В. Дождев, Гирке, Н. Лазаревский, С.А. Муромцев, Н.С. Суворов) с возможностью осуществления имущественных прав в отношении государственной казны (*aerarium*) и казны императора (*fiscus*). Данное обстоятельство имеет в своей первооснове древнеримскую теорию фиска, состоящую в трактовке казны - совокупности имущественных прав государства, - как особого субъекта права. Отмечая значимость обозначенной теории фиска для последующего развития соответствующих институтов пандектной системы, законодательства Российской империи (ст. 406-410 т. X Свода Законов Российской Империи) и дореволюционной научной доктрины (К.Н. Анненков, Е.В. Васьковский, Д.И. Мейер, Г.Ф. Шершеневич), автор констатирует, что данная теория не нашла отражения в современном российском гражданском законодательстве. Возврат отечественного законодательства к модели «государство-казна», преимуществом которой является обоснование монистического подхода к участию государства в гражданских правоотношениях, представляется нецелесообразным, поскольку теория «государство-казна» предполагает ломку сложившейся многоуровневой модели участия государства в гражданских правоотношениях и ее несовместимость с основами имущественной

самостоятельности современного российского государства. Реализация идеи «государство- казна» исключает из имущественной составляющей правосубъектности государства большой пласт государственного имущества, закрепляемого за унитарными предприятиями и учреждениями на ограниченных вещных правах, на которое распространяется право собственности публично-правовых образований, но которое исключается из состава имущества казны (ст. 214 ГК РФ).

В параграфе 3 «Соотношение понятий бюджета и казны публично-правового образования» автором поставлены проблемы, связанные с реализацией существующего порядка обращения взыскания на имущество публично-правовых образований по гражданско-правовым обязательствам последних. Механизм обращения взыскания на имущество казны, не включенного в соответствующий бюджет, в отечественном правопорядке значительно осложнен отсутствием четкого разграничения компетенции государственных органов по данному вопросу.

Оценивая как негативное фактическое отождествление в действующем отечественном законодательстве и правоприменительной практике понятий казны и бюджета публично-правового образования, проистекающее из традиций советской догматики, автор приходит к выводу, что публично-правовые образования как субъекты гражданского права должны отвечать по своим обязательствам всем имуществом казны, за исключением имущества, которое может находиться только в государственной или муниципальной собственности, и имущества, переданного в доверительное управление, при этом казна и бюджет не являются тождественными понятиями.

Субъектам нормотворчества рекомендуется выработать единообразное регулирование по вопросу обращения взыскания на государственное

имущество, составляющее казну публично-правового образования, не являющееся при этом средствами соответствующего бюджета («иное имущество казны»), за исключением случаев, предусмотренных законодательством, и с этой целью предполагается необходимым:

-основываться на принципе субсидиарного обращения взыскания на иное имущество казны при недостаточности бюджетного финансирования по данному разделу;

-в рамках административного института управления государственным имуществом провести необходимую систематизацию, учет, ведение реестра имущества, которое может находиться только в государственной или муниципальной собственности; имущества, переданного в доверительное управление; имущества, на которое может быть обращено взыскание по гражданско-правовым обязательствам публично-правовых образований. Рассмотреть вопрос о необходимости принятия закона, определяющего виды имущества, которые могут находиться только в государственной или муниципальной собственности (п. 3 ст. 212 ГК РФ).

-разграничить компетенцию по вопросам, связанным с учетом, отражением операций в реестре, осуществлением правомочий собственника в отношении государственного имущества, на которое может быть обращено взыскание по гражданско-правовым обязательствам публично-правовых образований, между органами федерального агентства по управлению федеральным имуществом и органами федерального казначейства РФ, и предоставить им соответствующие полномочия;

-разработать процессуальные правила обращения взыскания на иное имущество казны публично-правовых образований, за исключением имущества, переданного в доверительное управление (п.2 ст. 1018 ГК РФ),

и имущества, которое может находиться только в государственной или муниципальной собственности (п.1 ст. 126 ГК РФ).

Далее показывается, что коллизия норм Бюджетного кодекса РФ (статьи 239, 161, 226) и Гражданского кодекса РФ (статья 120, пункт 1 статьи 401) должна быть разрешена исходя из общих принципов гражданского права, не допускающих субординационных правоотношений между публично-правовыми образованиями и иными участниками гражданского оборота. Существующая правовая система не предоставляет возможности создания Бюджетным кодексом РФ материальных норм, относящихся к сфере гражданского регулирования и имеющих приоритет над нормами Гражданского кодекса РФ.

В Главе II «Участие публично-правовых образований в правоотношениях по созданию юридических лиц» раскрываются особенности реализации правомочий публично-правовых образований как собственников в связи с созданием и деятельностью юридических лиц, основанных на государственном имуществе.

В параграфе 1 «Интерес публично-правового образования в правоотношениях по созданию юридических лиц» рассмотрены проблемы соотношения субъективного права и интереса, возможности существования публичного интереса в частном праве, социальной обусловленности государственной собственности, ограничений права собственности публично-правовых образований.

Автором разделяются взгляды Л. Дюги относительно выполнения каждым субъектом определенной социальной миссии, предписанной объективным правом, что в отношении государства означает наличие объективно обусловленных элементов дозволения и обязанности в его субъективных правах как собственника и перенесение некоторых

публичных интересов в сферу частного права. Тем самым констатируется, что публичный интерес государства-суверена трансформируется в частном праве в интерес особого рода, с материальной стороны обусловленный публичными функциями государства, а с формальной - представляющий собой интерес частного лица (по способам защиты и реализации).

Основой объективации (формирования) интереса государства при создании юридических лиц выступают правовые институты, определяющие общие границы субъективных прав публично-правовых образований, правовой режим осуществления права государственной собственности. Автор признает в качестве таких институтов гражданского права, имеющих правовую природу ограничений права собственности, специальную правоспособность публично-правовых образований и юридических лиц, создаваемых ими; приватизацию как особый порядок передачи государственного, муниципального имущества в качестве вкладов (взносов) учредителей (участников, членов) в собственность юридических лиц. Руководствуясь существующими в литературе критериями классификации ограничений права собственности, автор характеризует названные правовые институты как стеснения по порядку реализации, осуществления правомочий государства-собственника в правоотношениях по созданию юридических лиц; сочетающие в себе частно-правовые и публично-правовые элементы; вытекающие из закона; относящиеся к специальному виду субъектов.

Параграф 2 посвящен обоснованию положения о специальной правоспособности публично-правовых образований и юридических лиц, создаваемых ими.

Публичный интерес, особая публичная цель предопределяют объем и характер специальной правоспособности публично-правовых образований.

Распространяя на случай наделения гражданско-правовым субъектом правоспособностью другое лицо римскую формулу *peto plus juris ad alium transferre potest quam ipse haberet*, следует прийти к выводу, что участие публично-правовых образований в уставных капиталах юридических лиц, случаи создания учреждений, финансируемых из государственного бюджета, унитарных предприятий, должны носить строго целевое назначение и в любом случае не должны обуславливаться исключительно предпринимательскими целями извлечения дохода из государственного имущества.

Наличие административной компетенции публично-правовых образований при одновременной возможности распоряжения большинством голосов в органах управления хозяйственного общества могут привести к проведению монополистической политики на рынках, открытых для конкуренции другим хозяйствующим субъектам, в интересах самого публично-правового образования. В связи с этим автором предлагается внести в Федеральный закон «Об акционерных обществах» и Федеральный закон «Об обществах с ограниченной ответственностью» изменения и дополнения о специальной правоспособности юридических лиц, имеющих в своем уставном капитале долю участия публично-правового образования, государственного или муниципального унитарного предприятия более 50 процентов.

В параграфе 3 основной темой исследования обозначена проблема правового значения приватизации государственного имущества как института, призванного обеспечить защиту общественных интересов при передаче государственного, муниципального имущества в качестве вкладов (взносов) учредителей (участников, членов) в собственность юридических лиц.

В широком понимании приватизация традиционно выступала как совокупность определенных действий, регламентируемых приватизационным законодательством, но при этом указанной совокупности придавалось правовое значение единственно возможного способа прекращения права собственности на государственное или муниципальное имущество (п. 3 ст. 212 и абз. 2 п. 2 ст. 235 ГК РФ), а, следовательно, и единственного юридического факта, на основании которого могло возникнуть право собственности граждан и юридических лиц на имущество, находившееся в государственной или муниципальной собственности. И лишь в той части, в которой указанная совокупность (способ приватизации) не имела специальной регламентации, она требовала субсидиарного применения норм общего гражданского законодательства.

На основе действующего законодательства и арбитражной практики автором делается вывод о том, что в настоящее время приватизация утрачивает значение единственного легитимного основания возникновения права собственности граждан и юридических лиц на имущество, находящееся в государственной, муниципальной собственности. Одновременно с этим обращается внимание на противоречие нормы пункта 2 статьи 235 ГК РФ статье 217 ГК РФ, рассматривающей приватизацию как *неисключительный*, лишь как один из *возможных*, способ отчуждения государственного или муниципального имущества в собственность физических и юридических лиц.

В связи с тем, что публично-правовые образования осуществляют право собственности на равных основаниях с другими участниками гражданских правоотношений (ст. 8 Конституции РФ), отсутствие специального порядка реализации правомочий собственника не должно

устранять самой возможности осуществления субъективных гражданских прав. В силу того, что Гражданский кодекс РФ, а также иные нормативно-правовые акты гражданского законодательства содержат в себе необходимую регламентацию правоотношений собственности, в отсутствие ограничений, налагаемых на порядок осуществления права собственности публично-правовых образований законодательством о приватизации, должны применяться общие нормы гражданского законодательства. Данное обстоятельство дает основания считать необходимым исключение из Гражданского кодекса РФ нормы, придающей приватизации характер единственно возможного, обязательного порядка прекращения права государственной, муниципальной собственности. Автором предлагается исключить из пункта 2 статьи 235 ГК РФ абзац 2 следующего содержания: «По решению собственника в порядке, предусмотренном законами о приватизации, имущество, находящееся в государственной или муниципальной собственности, отчуждается в собственность граждан и юридических лиц».

Заключительный параграф 4 “Юридические лица, создаваемые на основе государственного имущества” посвящен подробному историко-правовому исследованию вопроса о значении института юридического лица для организации государственного хозяйства с 17 века по настоящее время.

Отмечается, что принципы построения системы государственных юридических лиц в различных странах находятся в зависимости от политико-экономической основы и цивилистической доктрины каждого отдельного государства. При этом одним из старейших видов государственного хозяйства 17 - начала 20 веков является казенное предприятие - обособленная в счетном отношении часть общего казенного

имущества, принадлежащая казне на праве собственности в форме объекта прав, не имеющая статуса самостоятельного юридического лица.

Активное развитие теории юридического лица вызвало в 19 веке появление, в частности, в Германии и Российской Империи, так называемых «смешанных обществ», в которых часть капитала принадлежит государству. В 1920-х годах акционерная форма юридических лиц с государственным участием применялась в советской России с целью сотрудничества с иностранным капиталом, участия в одном предприятии нескольких акционеров - разнородных государственных органов, организации государственной торговли, и позволяла осуществлять контроль за деятельностью такого общества без обращения к дополнительным методам административного управления.

В советский период институт юридического лица использовался для персонификации отдельных целевых имущественных комплексов (хозяйственных единиц), опосредованно представлявших собой в гражданском обороте государство в целом. В процессе сравнения предлагавшихся советскими авторами концепций, призванных обосновать самостоятельную правосубъектность государственных юридических лиц по отношению к иным субъектам гражданского права и самому государству - носителю единого права государственной собственности (теории фидуциарной и расщепленной собственности и др.), автор поддерживает теорию «персонифицированного товаровладельца» А.В. Венедиктова, высказанную им в 1928 году. Пример *one-sole corporation* мог бы объяснить введение в гражданский оборот государственных юридических лиц в качестве неких субъектов, способных участвовать в товарном обращении от своего имени как собственники, и в то же время

скрывать за собой одного и того же коллективно хозяйствующего субъекта - государство.

В современной хозяйственной практике государства функция института юридического лица по образованию правосубъектности целевого имущественного комплекса сохраняется в случаях создания государственных и муниципальных унитарных предприятий, что, тем не менее, в рамках существующей правовой доктрины не позволяет рассматривать предприятие как субъекта правоотношений и отождествлять его с юридическим лицом.

Использование специально сконструированных, нетрадиционных для оборота организационно-правовых форм хозяйствующих на основе государственного имущества юридических лиц - несобственников имеет целью более эффективного управления государственной собственностью, несет в себе функции осуществления права собственности публично-правовых образований и целевой персонификации государственного имущества. Создание же хозяйственных обществ направлено на отделение капитала-функции от капитала-собственности, введение в экономический оборот субъекта, не связанного с имуществом публично-правового образования, что устраняет необходимость непосредственного участия государства в хозяйственной деятельности юридического лица и обеспечивает сосредоточение государства на исполнении более свойственных для него публичных функций в общенациональных интересах.

В Главе III «Юридические лица публичного права» излагается история и современное состояние проблемы применения категории юридического лица публичного права в различных правопорядках, как с

точки зрения позитивного права, так и с теоретической точки зрения основных представителей соответствующих правовых доктрин.

В параграфе 1 «Категория юридического лица публичного права в дореволюционной и советской юридической литературе» на основе анализа дореволюционных источников (сочинений К.Д. Кавелина, Г.Ф. Шершеневича, К.Н. Анненкова) показывается, что существование юридического лица публичного права определялось необходимостью реализации государством общественно значимых функций, возможной в рамках гражданского оборота через субъектов *sui generis*, не связанных с организационно-правовыми формами юридических лиц частного права; имеющих публичный первоисточник (государственное имущество, государственные цели и задачи); действующих на общих основаниях с другими участниками частноправового оборота с некоторыми исключениями-привилегиями.

В советской правовой доктрине необходимость существования юридических лиц публичного права традиционно отрицалась (С.Н. Братусь, А.В. Венедиктов, М.И. Кулагин). С формальной точки зрения (цели и порядок создания, публичный источник имущества, административная зависимость) каждое юридическое лицо, основанное на государственной собственности, могло быть отнесено к категории юридического лица публичного права. Отсутствие в системе правового регулирования государственной социалистической собственности института юридического лица в традиционном цивилистическом понимании данного термина не создавало необходимости в различении юридических лиц публичного и частного права, чем и была вызвана, с точки зрения догмы советского гражданского права, активная критика зарубежных правопорядков, знающих такую классификацию.

Параграф 2 «Юридические лица публичного права в гражданском праве зарубежных стран» содержит анализ категории юридического лица публичного права в законодательстве и правовой доктрине зарубежных стран.

Изложение взглядов ряда исследователей природы юридических лиц публичного права (Целлер, Зом, Цорн, Гирке Мишу и др.), а также анализ соответствующих положений зарубежных кодификаций (Германия, Франция, Нидерланды, Грузия, Квебек) приводит автора к выводу об отсутствии в зарубежных правовых системах не только легальной дефиниции юридического лица публичного права, но и единой доктринальной системы критериев отграничения юридических лиц публичного и частного права. Тем не менее, в настоящий момент законодательства отдельных стран (главным образом европейских), а также законодательство Европейского сообщества в целом близко подошли к унифицированному пониманию публичной корпорации, исходя главным образом из целей ее деятельности, направленных на достижение публичных интересов. Публичная корпорация обычно имеет специальную правоспособность, особый порядок создания, связанный с изданием особого административного или законодательного акта. Несмотря на имущественную обособленность таких субъектов от казны, как правило, существует особый порядок их финансирования со стороны государства, направленный на поддержание их платежеспособности и гарантии от их ликвидации, вплоть до субсидиарной ответственности государства.

Параграф 3 «Юридические лица *sui generis* в современном российском гражданском праве» посвящен проблеме существования в российском правовом порядке субъектов права «особого рода», отвечающих основным признакам юридического лица публичного права, не

укладывающихся в существующую систему юридических лиц, а потому вызывающих в юридической литературе споры относительно вида их организационно-правовой формы и вещного права, определяющего имущественную обособленность данных субъектов (Центральный Банк РФ, государственная корпорация).

Предназначение Агентства по реструктуризации кредитных организаций (АРКО) к включению в систему государственного управления банковским сектором экономики предполагало наделение АРКО наряду с его коммерческими функциями банковской организации полномочиями властного характера, что привело к несовместимости правового положения АРКО с системными основами частноправового института юридического лица.

Само по себе создание государственной корпорации по принципу *ad hoc*, для достижения специальных публичных, общественно-значимых целей (в данном случае – преодоление банковского кризиса 1998 г.), путем принятия специального законодательного акта соответствует мировой практике и не противоречит сущности публичной корпорации. Тем не менее, стремление законодателя остаться в рамках существующей системы юридических лиц (в том числе – их дихотомического деления на коммерческие и некоммерческие), породило целый ряд проблем, трудноразрешимых в отсутствие легальной и доктринальной категории юридического лица публичного права. Основной проблемой является вопрос о возможности наделения частноправового субъекта функциями публичного властвования. Указанная проблема остается актуальной и после ликвидации АРКО в связи с созданием новой государственной корпорации – Агентства по страхованию вкладов, наделенной рядом административных полномочий в отношении банков.

Как показывает отечественная правоприменительная практика, наделение частнопроводного субъекта публичными полномочиями без придания ему статуса государственного органа вызывает сложности с пониманием правовой природы принимаемых им решений.

Само по себе использование частнопроводного юридического лица для исполнения части функций государственного управления не противоречит принципам правового государства, однако требует соблюдения ряда требований: о специальной правоспособности таких субъектов и возможности обжалования их действий и решений в судебном порядке, в ином случае законные интересы и права граждан и юридических лиц могут не получить надлежащей судебной и административной защиты.

Глава IV «Проблема гражданской правосубъектности государственных органов» вызывает научный и практический интерес в связи с поднимаемыми в ней актуальными проблемами гражданско-правового статуса государственных органов в отечественном правопорядке и предлагаемой автором правовой моделью государственного органа как юридического лица публичного права.

Параграф 1 «Гражданско-правовое положение государственного органа» открывается рассмотрением вопроса об отсутствии в отечественном правопорядке самостоятельной гражданской правосубъектности государственных органов (ч.2 п.1 ст.2, п.1 ст. 125 ГК РФ), и констатацией факта их участия, в рамках публичной компетенции, в процессе волеобразования и волеизъявления публично-правовых образований, не способных в силу своей особой природы к самостоятельному выражению во вне своей воли. При этом действия органов государственной власти в интересах публично-правовых образований, хотя и содержат некоторые видимые признаки

представительства, однако таковыми не являются: действия органов власти, совершенные в пределах их компетенции, являются действиями самих публично-правовых образований.

Тенденции правоприменительной практики к наделению государственных органов гражданской правосубъектностью через посредство организационно-правовой формы учреждения или признанию их фактическими юридическими лицами при удовлетворении «учрежденческих нужд» имеют своим первоисточником советскую доктрину о государстве как участнике гражданских правоотношений, и вступают в настоящее время в противоречие с догматическими основами теории гражданской правосубъектности:

-государственный орган служит не своим собственным целям и интересам, а исключительно интересам государства; учрежденческие нужды - не более чем нужды самого государства, осуществляющего свои публичные функции. Обособление интересов государственного органа за счет самостоятельной хозяйственной деятельности невозможно (п. 3 ст. 7 Закона РФ «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»), а потому невозможно и предоставление государственному органу права осуществлять приносящую доходы деятельность (п.2 ст. 298 ГК РФ);

-имущественная обособленность государственного органа-учреждения проявляется внешне в наличии сметы и самостоятельного баланса, а потому существует лишь в счетном и административно-техническом отношении, создавая обеспеченность интересов кредиторов за счет субсидиарной ответственности государства. Имущественная обособленность такого учреждения имеет публичный первоисточник, поскольку достигается путем периодического выделения ему средств из

государственного бюджета, что формирует зависимость гражданской правоспособности учреждения от бюджетного финансирования, осуществление которого основано на субординационных отношениях участников бюджетного процесса;

-государственный орган, выступающий в частноправовой форме учреждения, не может быть охарактеризован как «целевое имущество», за которым закон признает свойства субъекта права, что не соответствует классическому представлению об учреждении (тем не менее, имущественный субстрат необходимо присутствует у таких учреждений как музей, библиотека, лечебное заведение, университет). Напротив, здесь использована концепция «целевой деятельности»: сочетания минимально необходимой имущественной составляющей и кадровых средств, призванных в совокупности служить определенным управленческим целям государства. При этом «целевая деятельность» государственных органов не совместима с некоторыми положениями действующего гражданского законодательства, в которых отсутствуют предписания о необходимости наделения учреждения имуществом при его создании и определения минимального количества финансирования, предоставляемого учреждению собственником, а также допускается лишь частичное финансирование учреждения (ст. 120 ГК РФ);

-публично-правовая сущность государственных органов - учреждений во многом противоречит требованиям, предъявляемым к юридическим лицам Гражданским кодексом РФ о государственной регистрации, процедурах создания (учреждения), реорганизации, ликвидации, банкротстве и пр.

Принимая во внимание указанные особенности правового положения государственного органа в системе субъектов права, автором

предлагаются основные тезисы концепции об участии государственных органов в частноправовом обороте как юридических лиц публичного права, чему посвящен параграф 2 «Правовая модель государственного органа как юридического лица публичного права».

Преобладание в правовом статусе государственного органа публичной правосубъектности (в силу первичности его ипостаси как субъекта административных правоотношений) требует его гражданской персонификации для участия в имущественном обороте лишь в строго ограниченных случаях: для обеспечения хозяйственных, материальных потребностей его функционирования; определения судьбы его имущества по итогам административной реформы, связанной с ликвидацией, реорганизацией государственных органов; представительства в суде от имени государства по гражданско-правовым спорам.

Связанность участия государственного органа в гражданском обороте с формой частноправового учреждения создает систему участия целого (государства) и его частей (органов) как самостоятельных субъектов гражданского права с различным вещно-правовым режимом. Отсутствие способности государства к осуществлению своих правомочий собственника иначе как через действия соответствующих органов государства с сопутствующим закреплением за ними имущества, приводит к эффекту «распределенности» всего государственного имущества казны между самостоятельными субъектами вещных прав - учреждениями, что устраняет определенность при выявлении «иногo имущества казны» и обращении взыскания на него.

Система одновременного сосуществования целого и его частей не позволяет однозначно определить субъектный состав правоотношения с участием публично-правового образования (является его участником

государственный орган-учреждение или публично-правовое образование в целом). Наиболее распространенный в литературе и судебной практике критерий определения субъектного состава такого правоотношения «в чьих интересах», «для удовлетворения чьих нужд» действует субъект, не может быть признан эффективным, поскольку государственный орган всегда действует в интересах государства, а государство может выразить свой интерес исключительно через свой орган.

Практическое применение концепции о государственном органе как юридическом лице публичного права позволит квалифицировать всякое действие государственного органа в гражданском обороте как действие соответствующего публичного образования, а, следовательно, расширить случаи непосредственного осуществления права собственности государства и увеличить состав имущества государственной казны, тем самым способствуя становлению механизма субсидиарного обращения взыскания на «иное имущество казны» при недостаточности бюджетного финансирования по соответствующему разделу.

Модель государственного органа - юридического лица публичного права позволяет совмещать функции органа как ограниченно хозяйствующего лица гражданского права и публичного субъекта, наделенного властной компетенцией, в одном субъекте *sui generis*, не требующем придания ему всех составных элементов одной из существующих организационно-правовых форм юридических лиц.

Для реализации своей ограниченной правоспособности государственному органу достаточно наделения его необходимой совокупностью имущественных правомочий, соединенной с признанием за ним статуса титульного владельца, при этом правоотношения между публично-правовым образованием - собственником имущества и его

органом могут быть охарактеризованы как «фактическое владение в интересах другого лица» (аналог параграфа 855 ГГУ). Споры между государственными органами и публично-правовыми образованиями имеют природу споров о компетенции и не могут иметь вещно-правового характера, поскольку в данном случае вещно-правовая защита органа, осуществляющего гражданскую правосубъектность публично-правового образования и действующего в его интересах, означала бы защиту государства от себя самого.

В **Заключении** диссертант подводит итоги своего исследования, обобщая выводы, некоторые из которых вынесены на защиту.

Содержание работы изложено в публикациях:

1. Щербакова Н. Учреждение хозяйственных обществ с участием публично-правовых образований // *Хозяйство и право*. -2002.- №6.-0,9 п.л.
2. Кантор Н. Цели и принципы создания юридических лиц публично-правовыми образованиями // *Хозяйство и право*.-2004.- №5. -0,6 п.л.
3. Кантор Н. Вопросы реформирования правового регулирования деятельности унитарных предприятий // *Актуальные проблемы гражданского права: Сборник статей*. Вып. 8/ Под ред. О.Ю. Шилохвоста.- М.: Норма, 2004. -1,6 п.л.
4. Кантор Н. О государственных органах как юридических лицах публичного права // *Хозяйство и право*. -2005.- №4. -0,8 п.л.

Н. Кантор

Автореферат

**Диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук
Кантор Наталья Евгеньевны**

**Тема диссертационного исследования
«Гражданско-правовые проблемы создания и деятельности
юридических лиц, учреждаемых публично-правовыми
образованиями»**

**Научный руководитель
Витрянский Василий Владимирович, заслуженный юрист Российской
Федерации, доктор юридических наук, профессор**

Изготовление оригинал-макета

Кантор Наталья Евгеньевна

Подписано в печать 02.03.2006 г. Тираж 80 экз.

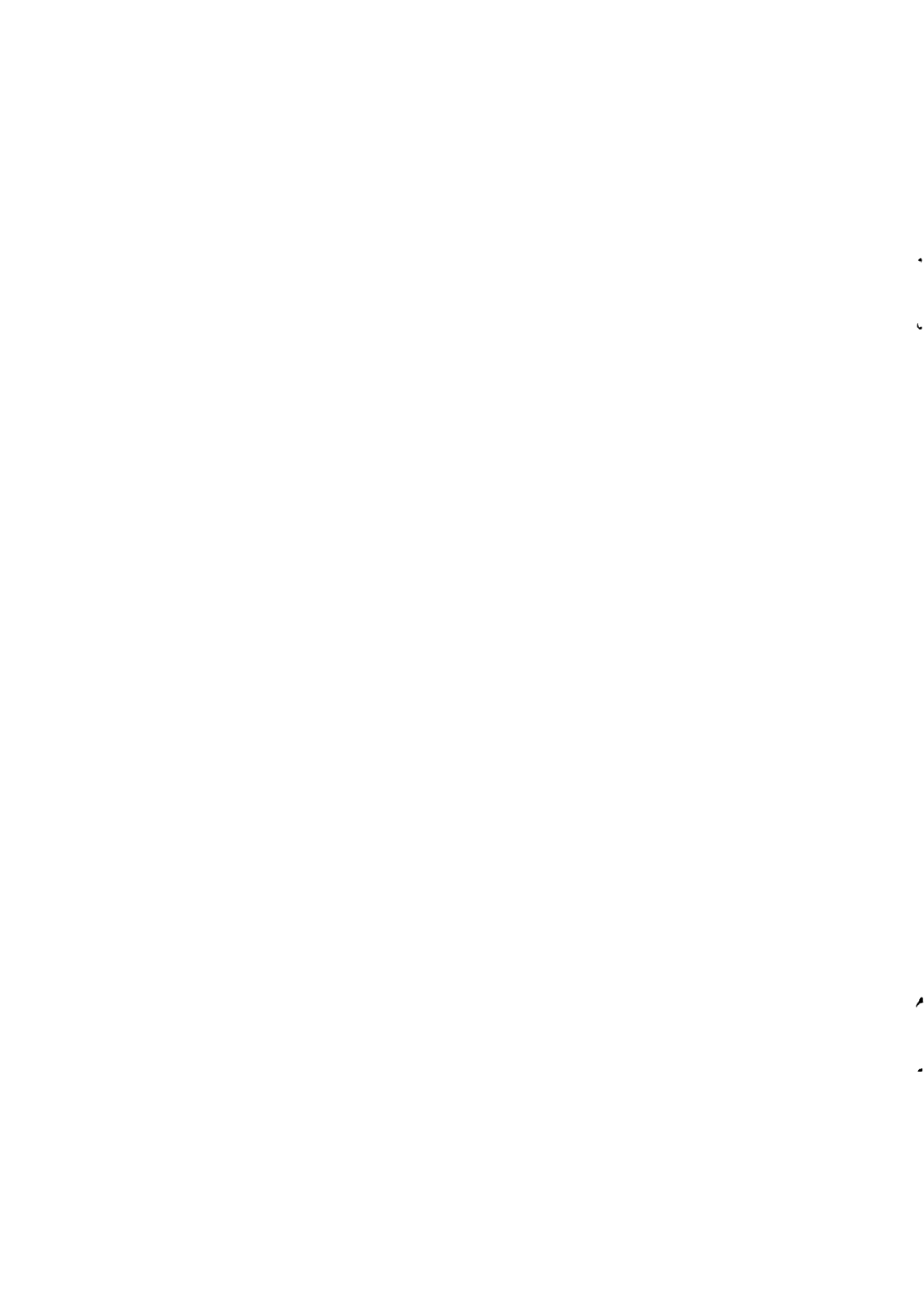
Усл. п.л. 1,4

Российская академия государственной службы

при Президенте Российской Федерации

Отпечатано ОПМТ РАГС. Заказ № 84

119606 Москва, пр-т Вернадского, 84



.

t

4

7

2006A
7758

#-7758