

**ВКЛАД Г.Ф. ШЕРШЕНЕВИЧА В УЧЕНИЕ О ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ  
ОБРАЗОВАНИЯХ КАК ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ПУБЛИЧНОГО ПРАВА****Рафикова Э.Н.***ФГАОУ ВПО Казанский (Приволжский) федеральный университет,  
420008, г. Казань, ул. Кремлевская, д.18.**e-mail: rafikovaenzhe@mail.ru**поступила в редакцию 16 сентября 2013 года***Аннотация**

В данной статье рассмотрен подход Габриэля Феликсовича Шершеневича к определению гражданско-правового статуса таких публично-правовых образований как государство и казна, а также другие подходы, существовавшие в дореволюционной цивилистической доктрине. Также в статье сравниваются дореволюционное понимание юридических лиц публичного права и современный взгляд на такую юридическую конструкцию. Отмечается также, что он одним из первых обратил внимание на необычный характер участия государства в гражданских правоотношениях, а потому был сторонником ограничения его всевластия в отношениях с частными лицами. Кроме того, в статье описываются рассуждения Г.Ф. Шершеневича по вопросам, которые до сих пор не решены в цивилистической науке однозначно: единство государства как субъект гражданских правоотношений; аффилированность с государством его органов; необходимость признания органов публично-правовых образований субъектами гражданского оборота.

**Ключевые слова:** *Габриэль Феликсович Шершеневич, юридическое лицо публичного права, гражданская правоспособность публично-правовых образований.*

**Введение.** На протяжении уже многих лет в науке гражданского права не утихают споры о необходимости введения такой конструкции как «юридическое лицо публичного права». Такое правовая конструкция отражена почти во всех законодательствах европейских стран (Германия, Франция, Италия, Нидерланды), что обуславливается их принадлежностью к романо-германской правовой семье, в рамках которой исторически проводилось деление права на публичное и частное. Упоминания о юридических лицах публичного права мы также встречаем в Гражданском кодексе Квебека, в специальном законе Грузии, в конституции Бразилии и т.д. Однако в разных странах таким статусом наделяются разные субъекты (казна, коммуны, местные общины, публичные корпорации и заведения для педагогических, художественных и научных целей в Германии; государство, административно – территориальные образования и Банк во Франции и т.д.) [1]. В российской цивилистике нет единого подхода для определения субъектов, к которым могла бы применяться конструкция юридического лица публичного права. На данный момент даже не решен положительно вопрос о целесообразности введения данной конструкции. Недавние изменения в ГК РФ [2] этого не коснулись, а в Концепции развития гражданского законодательства [3] говорится об отсутствии необходимости заимствования данного понятия. Для того чтобы понять верность данного утверждения, стоит сначала рассмотреть вопрос о правовой природе публично-правовых образований в гражданских правоотношениях в дореволюционной и современной доктрине.

**Основная часть.** Одним из тех, кто комплексно подошел к рассмотрению данного вопроса еще в дореволюционный период был Г.Ф. Шершеневич. Принятие Устава гражданского судопроизводства 1864 года дало толчок развитию научных дискуссий по вопросу об участии государства в имущественных правоотношениях: может ли государство быть субъектом гражданского права, в какой форме выражается его гражданская правосубъектность, в какой форме участвует в обороте казна (государственное имущество)? Во-первых, по-разному дореволюционные ученые видели проблему двойственности/единства субъекта – государства при участии в гражданских

правоотношениях. Первые разделяли государство как образование публичное и как образование, участвующее в гражданском обороте. В «Общей теории права» Г.Ф. Шершеневич выражает позицию сторонника теории единства: « (...) будучи единым субъектом, при участии в различных правоотношениях у государства обнаруживаются различные правомочия в той или иной сфере правоотношений. Однако это отнюдь не значит, что у государства две, три или более разных личностей, наложенных одна на другую. Нет государства как участника только публичных отношений, и государства – участника только частных правоотношений» [4]. В настоящее время в теории гражданского права также устоялось мнение о том, что государство есть единый, но многоуровневый субъект правоотношений (согласно ст. 124 ГК РФ субъектом признается как государство в целом, так и субъект РФ и муниципальные образования). Действия государства в любых правоотношениях, вне зависимости от того частные они или публичные, преследует одну цель – удовлетворение общественных интересов. Также в ГК РФ указывается, что участником гражданских правоотношений является именно государство и другие публично – правовые образования.

Вообще, все подходы к соотношению государства и казны в дореволюционный период можно разделить на три группы. Первая группа цивилистов считали, что государство и казна есть понятия тождественные притом, что казна – субъект гражданских правоотношений и юридическое лицо (например, Анненков, Лазаревский).

Другая группа авторов считала, что государство является самостоятельным субъектом гражданского права, имеющим юридическую природу юридического лица (К.Д. Кавелин, Д. Мейер, Ю. Гамбаров, Е.В. Васьковский и т.д.) [5].

Среди этой группы ученых стоит особо назвать Д.И. Мейера. Анализируя российское дореволюционное законодательство, он отмечал, что для удовлетворения потребностей, государство наделяется имущественными правами, становясь субъектом гражданского права, и в этом качестве называется казной, которая действует через представителей (присутственных мест и должностных лиц). Кроме того, он придавал ей привилегированный статус и считал, что такие привилегии не будут противоречить интересам граждан, так как устанавливаются в общих интересах [6]. В настоящее время подтверждение особого статуса публично – правовых образований отражает позиция Конституционного Суда РФ: «содержание правоспособности Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований не совпадает с правоспособностью других субъектов – граждан и юридических лиц, преследующих частные интересы» [7]. Многие цивилисты также объясняют специфику статуса публично – правовых образований в гражданских правоотношениях их специальной/целевой правоспособностью [8-10]. На это указывает наличие:

- 1) особой цели деятельности;
- 2) особых правомочий действовать в гражданском обороте, но только при указании на это в законе;
- 3) специального, обособленного, регулирования различных сделок с их участием.

Третья группа авторов (В.А. Хлебников, Г.Ф. Шершеневич) не признавая государства частноправовым субъектом, разделяли понятие государства и казны. В частности Г.Ф. Шершеневич признавал, что казна – особый субъект права, созданный для частноправовых отношений, как и все другие субъекты права. Объявив казну частноправовым субъектом, государство концентрирует около него частноправовые отношения, подчиняет его гражданскому праву и гражданскому процессу [11]. Данная точка зрения была привлекательной тем, что снимала некоторые противоречия по поводу вмешательства в частноправовую сферу «инородного» публичного элемента. В частноправовой сфере государство словно бы не имело дееспособности, а казна, как законный представитель, имеющий полномочия действовать в гражданских правоотношениях, реализовывала бы интересы государства. Кроме того, законодательство того времени отражало данную позицию: в Своде законов Российской Империи в перечне субъектов гражданского права

отсутствовал термин «государство». Однако Свод признавал юридическим лицом, т.е. полноправным участником гражданского оборота казну» [12].

Интересно отметить, что Г.Ф. Шершеневич верно подмечал наличие в деликтных правоотношениях с участием государства взаимосвязи суда с возможным ответчиком – государством, то есть аффилированности государства и его органов. «Предлагая гражданину быть с ним на равной ноге, обещая ему те же гарантии, с которыми гражданин освоился в своих отношениях к другим гражданам, государство обещает ему подчиниться созданным им самим нормам гражданского права и компетенции им же организованного гражданского суда. (...) Казалось бы, суд и администрация - органы одного и того же государственного управления, агенты одной и той же государственной власти. Но государство вынуждено считаться с исторически сложившимся большим доверием к суду, чем к администрации. Организация суда внушает гражданам большую уверенность в беспристрастии и независимости суждения» [11].

В современной практике вопрос об аффилированности Российской Федерации, субъектов Федерации, муниципальных образований и их органов основательно разъясняется ФАС в письме от 27.03.2007 г. В нем, в частности, сказано, что в случаях, когда государство непосредственно участвует в гражданском обороте согласно п. 1 и 2 ст. 125 ГК РФ (когда в законодательстве содержится полномочие какого-либо органа государства/ органа местного самоуправления совершить действие от имени государства/ муниципального образования) оно преследует цель эффективного отправления публичной власти. Органы в этом случае выступают специфическими их представителями. В остальных случаях органы действуют в своих интересах, и поэтому ФАС приходит к выводу, что в данном случае аффилированность по смыслу части 14 статьи 4 Закона РФ «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» между публично – правовыми образованиями и их органами отсутствует. Обратную ситуацию мы наблюдаем при опосредованном участии государства в обороте путем вступления в него созданных государством юридических лиц, принимающих обязанности и приобретающих права для себя. В подобных случаях государство может отвечать по долгам созданных им юридических лиц (пункт 5 статьи 115, пункт 2 статьи 120 ГК РФ). Одновременно государство продолжает оставаться собственником имущества, на базе которого оперируют созданные им юридические лица, совершающие сделки от своего имени. Наличие указанных признаков опосредованного участия государства в гражданском обороте позволяет говорить о том, что соответствующие юридические лица, созданные государством, способны оказывать влияние на деятельность других юридических (физических) лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, и, следовательно, признаваться аффилированными лицами [13]. Такой же позиции придерживаются Арбитражные суды (см. например, решение АС города Москвы № А40-99104/10-147-554) [14].

Дореволюционные ученые не обошли стороной актуальную и на сегодняшний день проблему необходимости отнесения к юридическим лицам органов государства. Например, Д.И. Мейер замечал: «все присутственные места и все должностные лица действуют именем государства, служат его органами, и потому нельзя признать их самостоятельными юридическими лицами, а личность их сводится к личности обширного союза – государства» [6].

Противоположную точку зрения имел Г.Ф. Шершеневич. В учебнике «Русского гражданского права» читаем: «От казны отделяются как самостоятельные субъекты те ведомства и учреждения, которые, хотя и причисляются к казенному управлению, но обладают обособленным имуществом – удельное ведомство; казенные учебные заведения как, например, университеты; епархиальные начальства, монастыри и церкви. От казны отделяются органы местного самоуправления: земство, губернское и уездное; городское общество; дворянское общество; биржевое общество; мещанское общество; сельское общество» [11].

На сегодняшний день органы государственной власти, органы местного самоуправления названы юридическими лицами, несмотря на то, что в гражданском кодексе в главе о юридических лицах вышеназванные не упоминаются. Исходя из смысла главы 5 ГК РФ, стоит отметить, что в данном случае наделение органов таким статусом имело своей целью применение к ним норм о юридических лицах, а не создание новой непоименованной в ГК РФ организационно – правовой формы юридических лиц. В настоящее время ст. 126 ГК РФ указывает, что от имени государства выступают органы государственной власти, органы местного самоуправления [2]. Учитывая, что все они наделяются полномочиями юридического лица, можно говорить о том, что они отличаются друг от друга направленностью на осуществление какого-либо конкретного полномочия государства, имеют для этого обособленные денежные средства, а также совершают гражданско-правовые сделки в своих интересах, могут быть истцами и ответчиками в суде. Поэтому является очевидным, что разграничение их между собой, а также относительное обособление от государства имеет практическую значимость.

**Заключение.** Обобщая все вышесказанное, следует сказать, что в настоящее время нет необходимости, целесообразности введения такой правовой конструкции как «юридическое лицо публичного права» по отношению к публично-правовым образованиям и их органам. Публично – правовые образования и их органы не приобрели бы полномочий юридических лиц частного права, за ними также признавались бы лишь часть их прав, присущих только юридическим лицам публичного права. Если исходить из экономии и эффективности правовых средств законодателя, то такой же эффект можно достигнуть путем распространения на публично-правовые образования и их органы норм о юридических лицах, что и сделано нынешним законодательством. Кроме того, они и не нуждаются в получении всех полномочий юридических лиц частного права, поскольку участие в гражданском обороте для них деятельность побочная. Однако, отсутствие потребности в публично-правовых образованиях как юридических лицах публичного права ни сколько не умаляет работу в этой области Г.Ф. Шершеневича. Идеи его направлены на то, чтобы сделать акцент на необычный характер участия государства, как явления публичного, нарушающего своим участием баланс частных отношений и, ввиду этого, на необходимость ограничения его всевластия в отношениях с частными лицами. Он строил свои рассуждения так, чтобы гармонично вписать государство в существующее деление права на публичное и частное. Ценны его идеи о единстве государства как субъекта гражданских правоотношений, о возможной аффилированности последнего с его органами, о необходимости признания органов публично-правовых образований субъектами гражданского оборота. Что касается понятия юридического лица публичного права, то оно может быть применено по отношению к другим специфичным субъектам, например, к государственным корпорациям. Данное положение активно обсуждается в современной доктрине и находит все больше и больше поддержки ввиду наличия проблем регулирования этой области, а также развития и усложнения гражданского оборота, активно разрабатываются законопроекты. Поэтому существует возможность, что гражданское право будет пополнено таким институтом как юридическое лицо публичного права.

#### Список литературы

- 1) Бондаренко В.В. Общие вопросы статуса юридических лиц публичного права // Мир политики и социологии. 2012. №2. С.43-50.
- 2) Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 №51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 05.12.1994. №32. Ст.3301.
- 3) Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации от 07.10.2009 // Вестник ВАС РФ. 2009. №11.
- 4) Шершеневич Г.Ф. Общая теория права в 4 т. М.: изд. Бр. Башмаковых. 1910. Т.3. 320 с.
- 5) Гамбаров Ю.С. Гражданское право. Общая часть. С.-Пб.: Тип. М.М. Стасюлевича. 1911. 793 с.

- 6) Мейер Д.И. Русское гражданское право. М.: «Статут». 2003. 831 с.
- 7) Определение Конституционного Суда РФ «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы открытого акционерного общества «Центральная телекоммуникационная компания» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 2 статьи 124 Гражданского кодекса Российской Федерации» от 5 июля 2005 г. №297-0 // Документ официально не опубликован.
- 8) Толстой Ю.К., Сергеев А.П. Гражданское право Том 1. М.: изд. Проспект. 2005. 765 с.
- 9) Лазарев Л.В. Общая теория государства и права. М.: Юристъ. 2001. 520с.
- 10) Суханов Е.А. Гражданское право. Том 1. М.: Изд. БЕК. 2000.
- 11) Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. М.: изд. Бр. Башмаковых. 1912. 948 с.
- 12) Свод Законов Российской Империи. Т.Х. Ч.1. Ст.698 // СПС «Консультант-Плюс».
- 13) Письмо ФАС от 27 марта 2007 г. №АК/4056 «Об отнесении российской федерации, субъектов российской федерации, муниципальных образований к аффилированным лицам».
- 14) Интернет-ресурс: Решение от 28 сентября 2010 года Арбитражного суда г. Москвы по делу А40-99104/2010 документ СПС-5376029/5034359. <http://docs.pravo.ru/document/view/5376029/> (Дата обращения 20.01.13).