

УДК 4414

Шахворостова К.Е.

Московский университет МВД России

**ПРАВООТНОШЕНИЕ: МЕСТО И РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ КАК УЧАСТНИКОВ
ГРАЖДАНСКИХ ПРАВООТНОШЕНИЙ**

K. Shakhvorostova

The Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation

**RELATIONS: THE PLACE AND ROLE OF STATE AND MUNICIPAL
AGENCIES AS PARTICIPANTS IN CIVIL RELATIONS**

Аннотация. Настоящая статья посвящена определению места и роли государственных и муниципальных учреждений как участника гражданских правоотношений Российской Федерации. Автором были выявлены некоторые проблемные вопросы, связанные с дефинициями правоотношения, определением особенностей гражданских правоотношений и их субъектов. Особое внимание уделено степени участия и особенностям правового положения государственных и муниципальных учреждений при реализации их гражданских прав и обязанностей. Актуальность исследования составляет теоретико-правовой анализ изменений законодательства о государственных и муниципальных учреждениях.

Ключевые слова: государственные учреждения, муниципальные учреждения, публичные образования, организации, гражданские правоотношения.

Abstract. The present article is devoted to defining the place and role of state and municipal agencies as participants in civil relations of the Russian Federation. The author has identified some problematic issues related to the legal definitions, defining characteristics of civil law and their subjects. Particular attention is paid to the contribution and characteristics of the legal status of state and municipal agencies in exercising their civic rights and responsibilities. The significance and actuality of the study is theoretical and legal analysis of legislative changes concerning state and municipal institutions.

Key words: government agencies, local government agencies, institutions, legal, organization, civil legal.

Государственные и муниципальные учреждения обладают специфическими признаками, которые присущи всем юридическим лицам и некоммерческим организациям, но также и исключительными чертами, свойственными только им самим. Часто административное положение данных учреждений накладывает существенный отпечаток на их роль как участника имущественных отношений, поэтому гражданско-правовой статус данных организаций отличается от статуса иных юридических лиц. Как следствие, возникают ограничения и специфические особенности правового положения, а также последствия участия государственных и муниципальных учреждений в гражданских правоотношениях. Наиболее ярко проявление данных особенностей можно наблюдать при изучении общей правосубъектности юридических лиц, исследовании их способности вступать в правоотношения и возникающих при этом прав и обязанностей. Потому выявление различий в соотношении качественных характеристик правоотношений с участием государственных и муниципальных учреждений и правоотношений с иными субъектами права являются задачами автора статьи. Целью исследования является определение места и роли государственных и муници-

пальных учреждений в системе гражданских правоотношений.

Большое число научных работ в цивилистике посвящены изучению гражданско-правового положения юридических лиц в целом. Г.Ф. Шершеневич [24], Н.Г. Александров [3] и другие изучали их сущность и гражданско-правовой статус, опираясь на различные теории происхождения и природы юридических лиц. Не меньше исследователей обращалось к теме некоммерческих организаций. В работах П.В. Алексия [4], Н.В. Козловой [15], О.П. Кашковского [14], Е.А. Абросимовой [2] и других исследуются вопросы юридической личности некоммерческих организаций, пределы их правоспособности, способы участия в гражданско-правовых отношениях. И.В. Ершова [11], Г.Б. Леонова [16], Ю.Г. Лескова [17] и другие анализировали особенности организационно-правовой формы «учреждение», специфику вещного права – оперативного управления. Акцент в этих работах сделан на исследование правовых возможностей, содержащихся в конструкциях «учреждение» и «оперативное управление». По мнению этих авторов, гражданско-правовой статус учреждений нуждается в дополнительной правовой разработке, конкретизации. В продолжение этих научных исследований необходимо более подробное рассмотрение статуса государственных и муниципальных учреждений.

В 2010 г. были внесены и вступили в силу существенные изменения законодательства (см. Федеральный закон от 08 мая 2010 г. N 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» [21], Федеральный закон от 27 июля 2010 г. N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [22] и др.), непосредственно затронувшие гражданско-правовой статус государственных и муниципальных учреждений как участника гражданских правоотношений. Анализ правовых последствий, а также разработка на теоретическом уровне

рекомендаций по оптимизации и адаптации вступающих нововведений весьма актуальны, ведь помимо только состоявшихся нововведений, планируется внесение изменений в законодательство о некоммерческих организациях, к которым относятся государственные и муниципальные учреждения. И эти поправки включены в проект Концепции развития гражданского законодательства.

Государственные и муниципальные учреждения способны по своей природе вступать в правоотношения, причем как между собой, так и с иными организациями или гражданами. Иными словами, способны осуществлять то самое социальное взаимодействие, участники которого обладают взаимными, корреспондирующими правами и обязанностями и реализуют их в целях удовлетворения своих потребностей и интересов в особом порядке, не запрещенном государством или гарантированным и охраняемым им в лице определенных органов. Правоотношение, по мнению, теоретика права В.В. Лазарева, определяет конкретное поведение (деятельность) сторон и вносит элемент урегулированности и порядка в общественную практику, имеет социально-экономическую основу и собственно юридические свойства. Изучая правосубъектность государственных и муниципальных учреждений, невозможно не затронуть юридические свойства правоотношений в которые данные юридические лица вступают, специфику социально-экономической природы их возникновения. О.С. Иоффе отмечал, что проблема правоотношения является одной «из наиболее сложных и в то же время наименее разработанных проблем правовой науки» [12, 508].

Как реальное общественное явление правоотношение обладает содержанием и формой. Затрагивая историю вопроса, необходимо отметить, что юристы, изучавшие право СССР, часто ограничиваются указанием на то, что правоотношение выступает в качестве идеологической (юридической) формы лежащего в его основе экономического отношения, и вслед за этим переходят к анализу юридического содержания правоотношения.

Вопрос же о взаимодействии содержания и формы самого правоотношения до последнего времени оставался в тени. Наиболее четко мысль о необходимости их исследования выражена в работах М.П. Каревой и Ц.А. Ямпольской. М.П. Карева отмечает: «Правоотношения, выступая в отношении к своему социально-экономическому содержанию как форма его опосредствования, сами в качестве общественных отношений имеют свое особое содержание (классово-волевое), не сливающееся с опосредствуемым социально-экономическим содержанием, и свою форму» [6, 129]. Аналогичное утверждение можно найти и у Ц.А. Ямпольской. Под собственным содержанием правоотношения автор понимает «волевое общественное отношение» [20, 23].

Остановимся на мнении Лазарева В.В., что правоотношение – это объективно возникающая в обществе в соответствии с законом или даже до закона особая форма социального взаимодействия, участники которого обладают взаимными, корреспондирующими правами и обязанностями и реализуют их в целях удовлетворения своих потребностей и интересов в особом порядке, не запрещенном государством или гарантированном и охраняемом им в лице определенных органов [19]. Отсюда можно вывести признаки правоотношения. Однако интересно, что некоторые авторы расширяют их перечень, говоря о том, что указанное «социальное взаимодействие» регулируется нормой права и обладает интеллектуальным и волевым элементами [13].

В рамках цивилистической науки выделяется три концептуальных подхода к понятию правоотношения [5]. Широко представленный в советской юридической литературе «материальный» подход определял правоотношение как «общественное отношение, урегулированное нормами права». «Формальный» подход, а его представителями были Н.Г. Александров, В.П. Мозолин, С.Ф. Кечекьян и другие, подразумевал под правоотношением юридическую форму общественного (фактического) отношения или, другими сло-

вами, особого рода юридического (идеального) отношения. Наконец, третий подход, «единства правовой формы и экономического содержания», которого придерживается и автор, выражает мнение, что правоотношением является не столько юридическая форма фактического (экономического) отношения, сколько «само фактическое отношение, облеченное в правовую форму (О.С. Иоффе, А.Г. Певзнер, С.С. Алексеев)» [9, 199-206].

Так как гражданские правоотношения являются одним из видов правоотношений, им присущи и общие черты и признаки, характерные для всех правоотношений. В то же время они обладают специфическими признаками, обусловленными тем, что гражданские правоотношения возникают в результате гражданско-правового регулирования имущественных и некоторых личных неимущественных отношений. Другими словами, специфика гражданских правоотношений, их особых признаков и черт объясняется особенностями самого гражданского права, его принципами и задачами. Наиболее распространенное определение гражданских правоотношений вывел Суханов Е.А. С его слов, это идеологическое отношение, существующее в форме юридической связи равных, имущественно и организационно обособленных субъектов имущественных и личных неимущественных отношений, выражающейся в наличии у них субъективных прав и обязанностей, обеспеченных возможностью применения к их нарушителям государственно-принудительных мер имущественного характера [10].

Некоторые авторы утверждают, что, оставаясь общественным отношением, гражданское правоотношение всегда является отношением между людьми и не может рассматриваться как отношение человека к вещи и тем более – как отношение между вещами [8]. Однако в данном случае не учитывается, что общественные отношения могут происходить и от лица организаций (юридических лиц) и публичных образований. Несомненно, уполномоченными выступать от лица организаций в таких отношениях

будут люди. Но, опять же, это люди, наделенные необходимой правоспособностью и дееспособностью. От лица государственных и муниципальных учреждений в правоотношения вступают должностные лица. В случае причинения данным должностным лицом какого-либо вреда при исполнении им должностных обязанностей, на основании ст.ст. 1068, 1069 ГК РФ, к гражданско-правовой ответственности надлежит привлекать не сотрудника государственного или муниципального учреждения как физическое лицо, а само учреждение [1]. Вводя конструкцию учреждения в гражданское законодательство, под ним полагалась организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемая им полностью или частично [7]. Что накладывает свой отпечаток, говорит о дополнительных требованиях, предъявляемых к учреждениям как участникам гражданских правоотношений.

Интересно рассмотреть, во все ли типы гражданских правоотношений могут вступать государственные и муниципальные учреждения, это особенно актуально в связи с значительной численностью данных организаций (по данным на 2010 г., в субъектах Российской Федерации существует 278 тысяч государственных и муниципальных учреждений [18, 10]). Анализируя участие указанных учреждений в имущественных и личных неимущественных отношениях, нужно сказать, что ни они не обладают правом собственности на вверенное им государством или муниципальными органами власти имущество, на него распространяется правовой режим права оперативного управления. В то же время, в зависимости от типа государственного или муниципального учреждения (бюджетное, автономное, казенное), различается и степень его имущественной ответственности (см. ст.120 ГК). С внесением изменений ФЗ № 83 от 08.05.2009 г., многие бюджетные учреждения должны быть реорганизованы в казенные, причем при этом условии их права и обязанности, а соответственно, и полномо-

чия как участника гражданских правоотношений существенно не изменятся, в отличие от тех учреждений, которые останутся именно «бюджетными».

От того какой именно деятельностью занимается данное учреждение и от целей создания зависит также и степень ограничения его в имущественных правах. Так как государственные и муниципальные учреждения - участник гражданских правоотношений, не обладающий общей правоспособностью, оно, с одной стороны, вправе вступать в имущественные правоотношения, а с другой, далеко не во все их виды. Реализация личных неимущественных прав государственными и муниципальными учреждениями ограничена в основном спецификой их юридической личности. Так, многие из личных неимущественных прав могут относиться исключительно к физическому лицу как человеку, и связаны с психологическими и физическими особенностями его личности и никак не применимы к юридическим лицам, а значит, и к учреждениям [23].

Особый отпечаток на характеристику государственных и муниципальных учреждений как участника гражданских правоотношений накладывает то, что оно может быть создано исключительно Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации, муниципальным образованием. Подводя итог, важно отметить, что государственные и муниципальные учреждения, как и иные субъекты права, полномочны вступать в гражданские правоотношения, быть носителями определенных гражданских прав и обязанностей как таковых. Они являются специфическим объектом гражданского права, обладают особой правосубъектностью, могут быть различны по организационно-правовой форме, по сфере деятельности и целям создания, и в соответствии с законодательством, в зависимости от этих условий зависит круг гражданских правоотношений, субъектами которых данные учреждения могут выступать, а также объем полномочий, ими осуществляемый. Существование государственных и муниципальных учреждений

оказывает большое влияние на качественный состав гражданских правоотношений в Российской Федерации, очевидна их особая роль. Так как, являясь зачастую инструментами реализации социальной политики государства, они вступают в отношения зачастую не взаимовыгодные, с интересной экономической и хозяйственной составляющей.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Абрамова Е.Н., Аверченко Н.Н., Арсланов К.М. [и др.] Комментарии к Гражданскому Кодексу Российской Федерации. Ч. 2: учебно-практический комментарий / под ред. Сергеева А.П. М.: «Прспект», 2011. 992с.
2. Абросимова Е.А. Благотворительные организации в Российской Федерации (гражданско-правовые аспекты): Дис.... к.ю.н. 12.00.03. 1994.
3. Александров Н.Г. Трудовое правоотношение. М.: Юридическое изд-во Министерства юстиции СССР, 1948. 400 с.
4. Алексей П.В. Некоммерческие организации как юридические лица. Учебное пособие. М.: ЮИ МВД РФ, Книжный мир, 2002. 91 с.
5. Анисимов А.П. Приобретение прав на земельные участки, находящиеся в публичной собственности : вопросы теории и практики / А.П. Анисимов, С.В. Дзагоев, Л.Т. Кокоева ; под ред. А. Я. Рыженкова. М.: Новый индекс, 2009. 232 с.
6. В Институте права им. А.Я. Вышинского АН СССР / Громов Г.М., - С. 129-135.
7. Гражданский кодекс Российской Федерации. URL: <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=110207;p=6> (дата обращения: 25.03.2011).
8. Гражданское право: учебник: в 3 т. Т. 1. / Е.Н. Абрамова, Н.Н. Аверченко, Ю.В. Байгушева [и др.]; под ред. А.П. Сергеева. М.: «РГ Пресс», 2010. 800с.
9. Гражданское право: актуальные проблемы теории и практики / Под общ. ред. В.А. Белова. - М.: Юрайт-Издат, 2007. 993 с.
10. Гражданское право: В 4 т. Том 1: Общая часть: Учебник 3-е издание, переработанное и дополненное. Под ред. Е.А. Суханова. М.: Волтерс Клувер, 2008. 496 с.
11. Ершова И.В. Хозяйственная деятельность государственных учреждений: проблемы теории и практики// Юрист. 2001 № 5. С. 27-28; Ершова И.В. Проблемы оперативного управления имуществом государственных учреждений// Юрист. 2001. № 6. С.22-25.
12. Иоффе О.С. Избранные труды по гражданскому праву: Из истории цивилистической мысли. Гражданское правоотношение. Критика теории «хозяйственного права». М.: Статут, 2000. 776с.
13. Катрич С.В., Катрич Ю.С. Правовые основы менеджмента в России. Технология использования законодательства в деловом администрировании. М.: Дело, 2004. 784 с.
14. Кашковский О.П. Правовое регулирование предпринимательской деятельности некоммерческих организаций// Дис..к.ю.н.: 12.00.03,2000. 184с.
15. Козлова Н.В. Юридические лица в современном российском гражданском праве: теория и практика//Законодательство. 1996. № 2. С. 35-38.
16. Леонова Г.Б. Учреждение как субъект гражданского права// Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 1998. № 1. С. 56-70.
17. Лескова Ю.Г. Некоторые проблемы участия учреждений в гражданском обороте//Юрист. 2003. № 2; С. 749-754. Лескова Ю.Г. Некоторые особенности гражданско-правовой ответственности учреждений как юридических лиц// Юрист. 2004. № 9. С. 11-15.
18. Мухтиярова Е. Процедура создания и правовой статус казенного учреждения. Казенные учреждения: Учет. Отчетность. Налогообложение. №0 Издательский дом «МЦФЭР», Москва. 2011. 64 с.
19. Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2001. 520 с.
20. Российская газета. Документы. URL: <http://www.rg.ru/2010/05/12/pravovoe-izmenenie-dok.html> (дата обращения: 25.03.2011).
21. Российская газета. Документы. <http://www.rg.ru/2010/07/30/gosusl-dok.html> (дата обращения 25.03.2011г.)
22. Толстой Ю.К. К теории правоотношения. Л.: Изд-во ЛГУ, 1959. 88 с.
23. Толстой В.С. Личные неимущественные правоотношения. М.: Изд-во АПКИ ПРО, 2009. 216 с.
24. Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. М.: Спарк, 1995. 552 с.