

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Н. Г. Деменкова, М. С. Игнатова

Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск

Статья посвящена анализу законодательного закрепления правового положения органов государственной власти, в частности вопросу наделения органов государственной власти статусом юридического лица. Авторы отмечают, что действующее российское законодательство не всегда определяет, что органы государственной власти являются юридическими лицами. Между тем права и обязанности юридического лица – это важный элемент правового статуса органов государственной власти, позволяющий им становиться участниками гражданских правовых отношений.

В связи с этим авторы статьи выделяют три группы органов государственной власти: органы государственной власти, являющиеся юридическими лицами в силу прямого закрепления этого положения в законе; органы государственной власти, в отношении которых законодатель закрепил формулировку «обладают правами юридического лица», и органы государственной власти, не являющиеся юридическими лицами и не обладающие соответствующими правами.

Исследуя характерные признаки и особенности органов государственной власти как юридических лиц, авторы приходят к выводу о том, что наличие или отсутствие статуса юридического лица у органа власти определяет пределы его правоспособности, в частности определяет возможность рассматривать орган государственной власти в качестве полноправного субъекта юридической ответственности. В связи с этим в статье также рассмотрены концептуальные вопросы определения наличия или отсутствия вины в деятельности органов государственной власти. Отмечается, что данный вопрос является дискуссионным в российской правовой науке, и российская правовая доктрина пока не выработала единого подхода по вопросу о том, что такое вина коллективного субъекта, особенно если им является орган государственной власти.

Ключевые слова: *орган государственной власти, юридическое лицо, правовой статус органов государственной власти, орган государственной власти как юридическое лицо.*

В настоящее время одним из актуальных вопросов законодательного закрепления правового положения органов государственной власти (далее – ОГВ) является наделение таких органов статусом юридического лица. Это связано прежде всего с тем, что упомянутый вопрос в действующем законодательстве однозначно не решен.

Безусловно, наличие статуса юридического лица у ОГВ относится к факультативным признакам и не влияет на его административно-правовую природу. Однако зачастую данный аспект имеет важное значение. Так, признание ОГВ юридическими лицами делает их полноправными участниками гражданских правоотношений, в том числе субъектами регистрационных отношений, а также субъектами юридической ответственности и т.д.

Кроме того, ОГВ «вступают и в трудовые правоотношения в качестве юридических лиц» [1].

Следует подчеркнуть, что нормативные правовые акты, закрепляющие правовой статус отдельных ОГВ, не всегда определяют их в качестве юридических лиц. В этой связи приходится обращаться к отраслевому акту – Гражданскому кодексу РФ. Закрепляющий общие положения о юридических лицах и «имеющий» уже достаточно длительный опыт правового регулирования данной сферы, ГК РФ до сих пор четко не определил место ОГВ. Следовательно, из перечня юридических лиц, являющихся некоммерческими организациями (ст. 50 ГК РФ), для определения статуса ОГВ наиболее подходящей является такая организационно-правовая форма, как «государ-

ственные учреждения». Но возникает вопрос, правильно и достаточно ли использовать цивилистический подход к определению ОГВ, тем более, что он не до конца сформирован? Ведь «органы государства отличаются от других юридических лиц по ряду признаков: порядком создания, основами деятельности. Независимо от наличия у них статуса юридического лица они наделяются компетенцией, которая по своему содержанию не совпадает с правосубъектностью» [3]. Кроме того, ОГВ являются прежде всего субъектами публично-го права, а уже потом частного, что порождает значительные особенности правового статуса ОГВ и выводит исследуемую тему за «отраслевые рамки».

Анализ поставленного в настоящей статье вопроса позволяет выделить следующие три группы ОГВ.

1. ОГВ, являющиеся юридическими лицами в силу прямого закрепления данного правового статуса в нормативных правовых актах. К таким органам относятся федеральные министерства, агентства, службы, а также органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В качестве примера можно привести п. 13 Положения о Министерстве иностранных дел Российской Федерации, п. 11 Положения о Федеральном казначействе, п. 11 Положения о федеральном агентстве по управлению государственным имуществом и иные.

Судебные органы, как правило, в соответствии с законодательством также являются юридическими лицами. Примером являются арбитражные суды, что прямо установлено в ст. 50 Федерального конституционного закона от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах Российской Федерации».

2. ОГВ, в отношении которых законодатель закрепил формулировку «обладают правами юридического лица». К таким ОГВ относятся законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, что установлено в ст. 4, 20 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

3. ОГВ, не являющиеся юридическими лицами и не обладающие правами таковых. К ним относятся Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, высшие должностные лица субъектов Российской Федерации. Наличие правового статуса юридического лица (прав юридического лица) не закреплено в правовых актах, регламентирующих правовые основы деятельности поименованных органов. Даже Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» не содержит соответствующих норм.

Резюмируя изложенное, можно сделать вывод, что правосубъектность у ОГВ, принадлежащих к той или иной группе, различна, но так ли это на практике? Безусловно, признание единоличных органов государственной власти юридическими лицами не только вряд ли возможно, но и не нужно. Что же касается коллегиальных, то ОГВ второй и третьей группы в большинстве случаев наделяются признаками юридического лица.

Как отмечают В. Ф. Яковлев и Э. В. Талапина, «у государства и юридического лица имеется определенное сходство: их волю формируют их органы. В свете поставленной темы возникает вопрос о соотношении публично-правовых понятий государства и ОГВ и гражданско-правовой конструкции юридического лица» [4]. Рассмотрим подробнее гражданско-правовую конструкцию ОГВ – юридического лица.

1. Прежде всего юридическое лицо – это организация. Сложно спорить с тем, что ОГВ являются организациями, обладающими определенной структурой (включают структурные подразделения и государственные должности). Сказанное следует подтвердить Решением ВАС РФ от 19 ноября 2003 г. № 12358/03: «Государственные органы власти, являющиеся юридическими лицами в соответствии с нормативными правовыми актами, регламентирующими их деятельность, органы местного самоуправления (ст. 20 Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ) согласно п. 2 ст. 11 Налогового кодекса Российской Федерации относятся к организациям».

2. ОГВ могут наделяться обособленным имуществом для реализации своих полномо-

чий, как и иные юридические лица. Что же касается ответственности по своим обязательствам принадлежащим имуществом, то тут возникает ряд особенностей, поскольку ответственность ОГВ имеет специфический – публично-правовой – характер. Ответственность несет не сам орган, а Российская Федерация или субъект Российской Федерации (в зависимости от того, чьи интересы представляет ОГВ). Формально вред, причиненный ОГВ в результате ненадлежащего исполнения им своих обязанностей, возмещается за счет казны Российской Федерации или субъекта Российской Федерации. Таким образом, ОГВ не соответствуют данному признаку, поскольку не существует «своих обязательств».

3. Юридическое лицо может от своего имени приобретать и осуществлять гражданские права и нести гражданские обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. ОГВ не имеют личных прав, поскольку не реализуют собственные цели и задачи, а действуют от имени государства и осуществляют его функции посредством реализации собственных полномочий. Тем не менее в рамках гражданских правоотношений ОГВ могут выступать как от собственного имени, так и от имени государства или субъекта Российской Федерации, что вызывает множество вопросов с точки зрения правоприменения.

Примечательно, что рассматриваемые органы государственной власти, хотя и не являются юридическими лицами, но истцами и ответчиками в суде могут быть. Например, руководители федеральных органов исполнительной власти могут выступать представителями в соответствующем суде и вправе совершать от имени ОГВ процессуальные действия.

4. Юридические лица действуют на основании учредительных документов, а ОГВ создаются в особом порядке – путем учреждения «сверху», и действуют в первую очередь на основании законов и иных нормативных правовых актов, закрепляющих правовые основы их деятельности.

5. Согласно ст. 51 ГК РФ юридическое лицо подлежит государственной регистрации в уполномоченном государственном органе в порядке, предусмотренном законом о государственной регистрации юридических лиц. Детальный анализ действующего законодательства показал, что обязанность государственной регистрации в отношении ОГВ не закреплена.

6. Юридические лица вправе создавать обособленные подразделения – представительства и филиалы. Согласно ч. 1 ст. 78 Конституции Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц. Территориальные органы реализуют компетенцию федеральных органов исполнительной власти на подведомственной им территории, которая является частью территории Российской Федерации.

Таким образом, вопрос о наделении отдельных ОГВ правовым статусом юридического лица в российском законодательстве остается не до конца разрешенным. Между тем это обстоятельство не помешало законодателю наделить большую часть органов статусом юридического лица. Полагаем, что законодателю следует четко определиться с тем, какие ОГВ являются юридическими лицами, а какие нет, четко определить их организационно-правовую форму и пределы правоспособности, поскольку объем последней позволит признать органы государственной власти участниками гражданского оборота, а также полноправными субъектами юридической ответственности.

Привлечение органов государственной власти к юридической ответственности является важным и актуальным вопросом на сегодняшний день. Это обусловлено тем, что совершение противоправных виновных действий органами государственной власти и их должностными лицами не всегда влечет применение мер юридической ответственности из-за сложности определения характера совершаемых деяний.

В частности, в практической деятельности очень сложно определить наличие либо отсутствие вины в деятельности органа государственной власти (например, в случае принятия представительным органом нормативного правового акта, противоречащего конституции или федеральным законам). Конституционный Суд РФ также неоднократно указывал, что наличие вины – общий и общепризнанный принцип юридической ответственности во всех отраслях права, и всякое исключение из него должно быть выражено прямо и недвусмысленно, то есть закреплено непосредственно (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 янва-

ря 2001 г. № 1-П; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 апреля 2001 г. № 7-П).

В публичном праве применяется «психологическая» теория вины, основанная на психическом отношении субъекта к противоправному деянию и его последствиям, и не используется «поведенческая» теория вины (господствующая в частном праве), где реальное поведение связывается с требованиями заботливости и осмотрительности, которые должен проявлять разумный и заботливый субъект (ст. 401 Гражданского кодекса РФ). Очевидно, что в таких условиях в деятельности органа власти отсутствует четко выраженная субъективная сторона (вина). Вместе с тем некоторые авторы склонны определять вину органа власти как невыполнение своих обязанностей или нереализацию своих полномочий: «Вину коллективных субъектов можно рассматривать как неприменение коллективным субъектом всех зависящих от него мер, в том числе неиспользование предоставленных ему прав (полномочий), для соблюдения конституционно-правовых норм и выполнения возложенных на него обязанностей, за нарушение которых предусмотрена конституционно-правовая ответственность» [2]. В целом следует отметить, что российская правовая доктрина пока не выработала единого подхода по вопросу о том, что такое вина коллективного субъекта, особенно если им является орган государственной власти.

В случае же совершения противоправных действий органами государственной власти и должностными лицами без наличия вины та-

кие действия в теории права именуется *казусом* (от лат. *casus* – случай) и, по общему правилу, не влекут за собой применения мер юридической ответственности, поскольку в публичном праве установлен запрет объективного вменения, то есть наказания без вины.

Резюмируя изложенное, можно заключить, что современное законодательное регулирование деятельности органов государственной власти требует всестороннего осмысления и дальнейшего совершенствования с целью формирования эффективного и единообразного применения правовых норм, регламентирующих деятельность публичных органов.

Литература

1. Артеменков, В. К. Юридическое лицо как объект прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина / В. К. Артеменков // Российская юстиция. – 2017. – № 4. – С. 60–63.
2. Васильева, С. В. Конституционное право России / С. В. Васильева, В. А. Виноградов, В. Д. Мазаев. – М., 2011. – 560 с.
3. Тлембаева, Ж. У. О некоторых проблемах определения понятия «государственный орган» в действующем законодательстве Республики Казахстан / Ж. У. Тлембаева // Административное право и процесс. – 2017. – № 4. – С. 66–69.
4. Яковлев, В. Ф. Юридические лица и субъекты публичного права: в поисках правового баланса / В. Ф. Яковлев, Э. В. Талапина // Журнал российского права. – 2016. – № 8. – С. 125–140.

Деменкова Наталья Геннадьевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры управления и права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск. E-mail: natashademenkova@rambler.ru.

Игнатова Мария Сергеевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры управления и права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск. E-mail: ignatova-mariya@mail.ru.

Статья поступила в редакцию 15 декабря 2017 г.

MODERN STATUS OF LEGISLATIVE REGULATION OF THE ACTIVITIES OF GOVERNMENT AUTHORITIES

N. G. Demenkova, M. S. Ignatova

South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation

The article is devoted to the analysis of the legislative consolidation of the legal status of public authorities, in particular, the issue of conferring on the bodies of state power the status of a legal entity. The authors note that the current Russian legislation does not always determine that public authorities are legal entities. Meanwhile, the rights and obligations of a legal entity are an important element of the legal status of public authorities, allowing them to become participants in civil legal relations.

In this regard, the authors identify three groups of public authorities: public authorities, which are legal entities by virtue of the direct consolidation of this provision in the law; bodies of state power in respect of which the legislator has consolidated the wording "have the rights of a legal entity" and public authorities that are not legal entities and do not have the appropriate rights.

In this regard, the authors identify three groups of public authorities: public authorities, which are legal entities by virtue of the direct consolidation of this provision in the law; bodies of state power in respect of which the legislator has consolidated the wording "have the rights of a legal entity" and public authorities that are not legal entities and do not have the appropriate rights.

Investigating the characteristic features and peculiarities of state authorities as legal entities, the authors come to the conclusion that the presence or absence of the status of a legal entity from the authority determines the limits of its legal capacity, in particular, determines the possibility to treat the public authority as a full-fledged subject of legal responsibility. In this regard, the article also examined the conceptual issues of determining the presence or absence of guilt in the activities of public authorities. It is noted that this issue is debatable in the Russian legal science, and the Russian legal doctrine has not yet developed a unified approach on the issue of what is the fault of a collective entity, especially if it is a public authority.

Keywords: *public authority, legal entity, legal status of public authorities, public authority as a legal entity.*

References

1. Artemenkov V. K. [A legal entity as an object of prosecutorial supervision over the execution of laws, observance of human and citizen rights and freedoms]. *Rossiyskaya yustitsiya [Russian Justice]*, 2017, no. 4, pp. 60–63. (in Russ.)
2. Vasil'eva S. V. *Konstitutsionnoe pravo Rossii* [Constitutional Law of Russia]. Moscow, 2011, 560 p.
3. Tlembaeva Zh. U. [On some problems of defining the concept of "public authority" in the current legislation of the Republic of Kazakhstan]. *Administrativnoe pravo i protsess [Administrative Law and Process]*, 2017, no. 4, pp. 66–69. (in Russ.)
4. Yakovlev V. F. [Legal persons and subjects of public law: in search of legal balance]. *Zhurnal rossiyskogo prava [Journal of Russian Law]*, 2016, no. 8, pp. 125–140. (in Russ.)

Natalja Gennadjevna Demenkova – Candidate of Science (Law), Associate Professor of Management and Law Department, South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation. E-mail: natashademenkova@rambler.ru.

Marija Sergeevna Ignatova – Candidate of Science (Law), Associate Professor of Management and Law Department, South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation. E-mail: ignatova-mariya@mail.ru.

References 15 December 2017.

ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ

Деменкова, Н. Г. Современное состояние законодательного регулирования деятельности органов государственной власти / Н. Г. Деменкова, М. С. Игнатова // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2018. – Т. 18, № 1. – С. 73–78. DOI: 10.14529/law180112.

FOR CITATION

Demenkova N. G., Ignatova M. S. Modern status of legislative regulation of the activities of government authorities. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2018, vol. 18, no. 1, pp. 73–78. (in Russ.) DOI: 10.14529/law180112.
