

СИСТЕМА И ПРАВОВОЙ СТАТУС ОРГАНОВ, ВЫСТУПАЮЩИХ ОТ ИМЕНИ ГОСУДАРСТВА В ЧАСТНОПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЯХ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

В.Г. Голубцов

Доктор юридических наук, доцент,
зав. кафедрой предпринимательского права, гражданского и арбитражного процесса
Пермский государственный национальный исследовательский университет
614990, г. Пермь, ул. Букирева, 15
E-mail: v.golybtcov@gmail.com

Аннотация: В статье на основе анализа иностранных первоисточников исследуется зарубежный опыт нормативного закрепления особенностей статуса государственных органов и иных особенностей гражданской правосубъектности государства. Проанализировано законодательство Европейского союза, а также США, Великобритании, Италии, Латвии и Грузии.

В США и Великобритании правовое регулирование рассматриваемой сферы связано с понятием «инвестиционное право». Законодательство этих стран отказывалось от понятия «лица публичного права» вплоть до начала активных интеграционных процессов конца 90-х гг. XX в., традиционно используя категорию власти (правительственной, местной или общественной); при этом правовое и организационное единство, обозначающее данную власть, лишается признаков юридического лица, а органы, выступающие от имени этой власти, наоборот, являются юридическими лицами.

Особенности правового регулирования участия публично-правовых образований в странах Европейского союза продиктованы спецификой гражданского права, в связи с которой категория юридических лиц и, соответственно, публично-правовых лиц приобретает отличное от российского законодательства значение. В гражданском праве Франции понятие публично-правового образования заменяется понятиями «публичная служба» или «публичное учреждение», а публично-правовые образования являются субъектами исключительно административно-правовых отношений.

В Германии наблюдается обратная тенденция: приняты самостоятельные понятия публичной службы и публично-правового образования; правительство имеет достаточно сильную федеральную администрацию, которая отвечает за контроль иностранных дел, сбор налогов, оборону, транспорт, почтовую службу, программы социального обеспечения и разведывательную деятельность.

Ключевые слова: государство; государственные органы; частное право; публичное право; частно-правовые отношения; законодательство зарубежных стран; правовая система

Порядок участия государств в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, как известно, имеет весьма существенные отличия от классических частноправовых конструкций, связанных с использованием институтов представительства или органа юридического лица.

Согласно положениям п. 1, 2 ст. 125 Гражданского кодекса РФ, в качестве общего правила закреплено положение, в соответствии с которым от имени Российской Федерации, субъектов Федерации, муниципальных образований своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступать в суде в рамках установленной компетенции могут органы

государственной власти и муниципальные органы.

То есть законодательно в Российской Федерации реализована так называемая «плюралистическая модель» участия государства и иных публично-правовых образований в имущественных правоотношениях, а система органов, которые наделены компетенцией участия в имущественном обороте, закрепляется в нормах публичного права, что является одним из проявлений публично-правовых начал в регулировании этих отношений.

При этом необходимо отметить, что система таких органов постоянно меняется вслед за изменением структуры органов государственной власти и их компетенции, что делает достаточно сложной задачу закрепления ее в оптимальном виде и необходимым обращение к опыту решения этих вопросов в зарубежных правовых порядках.

Система органов, уполномоченных выступать в гражданском обороте от имени государства, в разных странах различается в зависимости от особенностей административно-территориального устройства и сложившейся модели государственного управления. Изучение этого вопроса требует обращения не столько к нормам гражданского права, сколько к источникам правового регулирования публичных отношений [10].

Как представляется, принципиальное значение в этом отношении будет иметь анализ теории и практики Европейского союза [9], а также США и Великобритании. Выбор этих регионов не случаен. Как справедливо отмечается в литературе, именно здесь сложились наиболее эффективные демократические модели государственной службы. Поэтому основное внимание вполне справедливо уделить сравнительному анализу основных теоретических школ и направлений административно-государственного управления в четырех ведущих странах западного мира – США, Великобритании, Франции и Германии [3, с. 4].

Следует отметить, что в указанных странах управление основывается, как правило, на идее делегирования полномочий в соответствии с трехзвенной структурой органов, соответствующих по вертикали принципам разделения властей, а по гори-

зонтали – федеральному, региональному и местному. Исключение, пожалуй, составляет Великобритания, где муниципалитеты устранены как от контроля хозяйственной деятельности участников рынка, так и от непосредственного ведения экономической деятельности.

Необходимо отметить при этом, что в США и Великобритании правовое регулирование рассматриваемых вопросов связано с понятием «инвестиционное право», которое, являясь своеобразным логическим мостом между отраслями частного и публичного права, определяет основы взаимоотношений при совершении сделок от имени государства.

Как известно, для системы общего права деление на публичное и частное право не свойственно. Вот как на это указывается в английской литературе: «Выражения “частное право” и “публичное право” были недавно импортированы в закон Англии от стран, которые, в отличие от нашего отечества, имеют отдельные системы публичного права и частного права. В нашей стране они должны использоваться с предостережением, поскольку, как правило, английский закон ставит во главу угла не принципы, а средства... Прежде чем выражение “публичное право” может быть использовано... оно должно найти закрепление в предписаниях закона, согласно уставу или в соответствии со статутными нормами. Мы еще не достигли той точки, при которой достаточно одного заявления... чтобы исключить это из рассмотрения обычными судами. Для этого необходимо создать двойную правовую систему...» [12, р. 367–377].

Таким образом, в Великобритании и США публично-правовые образования и их органы определяются иным образом, нежели в романо-германской системе права. Законодательство США и Великобритании, безусловно зная категорию юридического лица, до сих пор отказывалось от понятия «лица публичного права», ибо это было связано с указанной выше проблемой. Это понятие появилось лишь под влиянием интеграционных процессов конца 90-х гг. XX в. Традиционно в английском праве и праве США вместо указанного понятия используется категория правительственной, местной

или общественной власти. При этом некое единство, обозначающее данную власть, не обладает признаками юридического лица, а органы, выступающие от имени этой власти, напротив, наоборот, признаются юридическими лицами.

В Великобритании, к примеру, при заключении контрактов от имени публичных субъектов речь идет об органах, подчиненных непосредственно Короне и органам власти.

Под «властью Короны» в Великобритании понимается осуществление централизованной власти, хотя бы она не принадлежит непосредственно королеве. В это понятие включается также деятельность органов власти и управления. Институты монархии в Великобритании, которая, как известно, ограничена, не относятся в бытовом понимании к органам власти. Как отмечается в том же источнике, «поэтому для целей административного права статус королевской власти нуждается в отдельном обсуждении» [12, р. 367–377], поскольку для придания им статуса административных органов необходимы особые механизмы принудительного заключения административных договоров [12, р. 367–377].

Вместе с тем не существует каких-либо ограничений для королевской власти в гражданских правоотношениях, в этой сфере государственные органы всех ветвей власти подчинены обычному договорному праву, которое распространяется равным образом на всех частных лиц и все корпорации, при этом органы власти и управления выполняют еще и административные функции, что сказывается на содержании договора.

Отмечается, что интеграция с зарубежными правовыми системами ставит юридическую практику Великобритании перед необходимостью дифференциации субъектов права на частных и публичных, что находит свое отражение в иных отраслях права, например в том же административном праве.

Таким образом, несмотря на то, что британские ведомства обладают особым административно-властным статусом, что обязывает субъектов частного права при заключении контрактов принимать дополнительные обязательства как в сфере кон-

троля, так и в возможности односторонних изменений, «нет никакой специальной отрасли права, управляющего их другими контрактами, кроме того, которое регулирует контракты вообще» [12, р. 367–377].

Экономическая деятельность государства осуществляется здесь прежде всего через правительственные органы. У. Риз пишет, что в англосаксонской политологической традиции существуют три основных значения термина «государство»: «политически организованное и территориально ограниченное общество», «политически организованное в соответствии с моральными идеалами общество», «правительство как учреждение». Последнее значение, подчеркивает У. Риз, гораздо чаще встречается в наши дни [9, р. 27].

Однако к настоящему времени роль правительства в заключении гражданско-правовых сделок ограничена. Подобный режим сохранился лишь в ряде слаборазвитых стран, например в Аргентине, где органом, уполномоченным на заключение сделок от имени государства, является правительство. В Великобритании же, как и в других развитых странах, полномочия правительства делегируются министерствам.

От имени правительства государственные контракты в Великобритании заключаются Наблюдательным советом за правительственными контрактами. Этот независимый орган был образован в соответствии с соглашением между Казначейством и Конфедерацией британских отраслей промышленности. Условия заключаемых сделок должны соответствовать унифицированным требованиям для государственных ведомств.

В Соединенных Штатах Америки, напротив, сделки от имени государства с частными компаниями заключаются чаще всего Министерством жилищного строительства и городского развития, на долю которого приходится подавляющее большинство контрактов (как правило, инвестиционных контрактов, концессионных соглашений). Тендеры по поставкам товаров и услуг для государственных нужд заключают непосредственно заинтересованные ведомства. Иные министерства и ведомства США выполняют главным образом контрольные

функции, при этом материально-техническое обеспечение государственных органов в целом возложено на особые межведомственные департаменты.

Необходимо заметить при этом, что в Великобритании заключаемые от имени государства договоры с частными компаниями носят в большей степени характер административно-правовых.

Особенности правового регулирования участия публично-правовых образований в странах Европейского союза продиктованы спецификой гражданского права, в связи с которой категория юридических лиц и, соответственно, публично-правовых лиц приобретает отличное от российского законодательства значение.

Так, например, во Франции в гражданском праве нет понятия «публично-правового образования», оно заменяется понятиями «публичная служба» или «публичное учреждение». Такая служба или такое учреждение может иметь непосредственное отношение к государству, а может быть, по сути, общественной организацией. Публично-правовые образования во Франции являются субъектами исключительно административно-правовых отношений, хотя и государство, и местные сообщества наделяются правами юридического лица. Но при этом они не участвуют в гражданско-правовых отношениях по определению, ибо любое правоотношение с их участием исключается из сферы гражданских дел [1, с. 75]. Однако местные власти здесь ограничены в полномочиях по заключению хозяйственных договоров. В основном данные вопросы находятся в компетенции региональных (провинциальных) властей, которые представляют собою органы государственной власти. В ряде случаев инвестиционные контракты заключаются правительством республики.

В Германии отмечается обратная тенденция. Во-первых, здесь существуют самостоятельные понятия публичной службы и публично-правового образования. Во-вторых, несмотря на то, что современное правительство Германии имеет достаточно сильную федеральную администрацию, последняя только теоретически отвечает за контроль иностранных дел, сбор налогов,

оборону, транспорт, почтовую службу, программы социального обеспечения и разведывательную деятельность. На практике федеральное правительство контролирует только наиболее общие внутренние программы. Даже сбор налогов центральная администрация осуществляет совместно с правительствами земель [3, с. 129]. Данное обстоятельство становится понятным с учетом того факта, что сегодня в Германии каждая из 16 земель имеет собственную конституцию и свою организацию управления, а административные учреждения земель составляют единую систему с соответствующими федеральными административными учреждениями [3, с. 129].

Таким образом, в Германии в договорных отношениях от имени государства участвуют как единоличные, так и коллегиальные органы. Следует иметь в виду, что по аналогии с представительством государства юридическими лицами признаются на местном уровне не сами публично-правовые образования, а уполномоченные их представлять органы (советы, магистраты). В то же время законодательство Германии в вопросах представительств не делает особого различия между самим органом и должностным лицом, его представляющим, в ряде случаев отождествляя их [3, с. 129].

Известно, что законодательство ЕС и иных развитых государств идет по пути отнесения аспектов деятельности публично-правовых образований либо к административному праву (в вопросах участия государства в правоотношениях вообще), либо к гражданскому (особенно в части хозяйственной деятельности).

Французское законодательство относит к области административного права и деятельность органов власти, и деятельность юридических лиц, созданных с участием государства, что не свойственно ни одной иной правовой системе, знающей деление права на частное и публичное.

Вопросы государственного вмешательства в экономику и экономического регулирования составляют предмет публично-экономического права, которое родилось как академическая дисциплина и окончательно установилось после 1944 г. [6, с. 85–98]. Обособление собственности государ-

ства привело к тому, что таковая перестала рассматриваться в качестве одной из форм собственности в привычном понимании. Собственность государства во Франции подчинена особому административно-правовому режиму публичной собственности, которая регулируется нормами не гражданского права, а административного [5, с. 136–151].

Однако данные положения не вполне согласуются с общепринятыми взглядами на французское законодательство. В частности, отдельные ученые, причем весьма именитые, указывают на то, что «Гражданский кодекс устанавливает и проводит во всем своем нормативном материале правовые принципы гражданского общества, в том числе юридическое равенство всех субъектов экономической и социальной жизни, включая и само государство, все без исключения государственные образования, неприкосновенность собственности, свободу договора, недопустимость вмешательства власти и вообще кого-либо в частные дела, принцип юридического обеспечения и обязательного восстановления нарушенных прав, судебный порядок решения конфликтов, обеспечение и защиту гражданских прав» [2].

Как видно на примере двух стран ЕС, Германии и Франции, существенное различие в понимании публично-правовых образований и представляющих его органов является серьезным препятствием для интеграции данных правовых систем в европейское право. Поскольку правовое регулирование создания и деятельности юридических лиц относится к компетенции национального права, возникает идея формирования универсального международного понятия публично-правового образования и такой же классификации его органов.

Однако, отмечая эту особенность, Европейский суд в решении по конкретному делу ограничился лишь констатацией имеющейся проблемы и не указал на ее решение. Так, судьи указанного суда в решении по *Daily Mail* отметили следующее: «Необходимо иметь в виду, что в отличие от физических лиц компании являются... созданиями национального права. Они существуют только на основании различных по-

ложений национального законодательства, определяющего их учреждение и функционирование» [8].

В литературе сформировались два направления в решении проблем, связанных с резкими национальными различиями в содержании статусов публично-правовых лиц: «Первый путь – издание директив... в соответствии с которыми эти страны обязаны в установленный срок внести изменения в свое законодательство. В этих целях было разработано 13 директив, 3 из них так и остались проектами. Второй путь – создание новых наднациональных форм юридических лиц, регулируемых непосредственно правом ЕС и получающих равное признание во всех странах Сообщества» [8].

Авторы указанных предложений признают, что «и тот, и другой способы связаны со значительными трудностями, которые до настоящего времени не позволяют сказать, что на пути преодоления различий в законодательном регулировании юридических лиц действительно достигнут существенный прогресс» [8], однако самая главная трудность, по нашему мнению, состоит в значительной неопределенности этих решений.

Соответственно игнорируется опыт Германии и Великобритании, законодательство которых умеет проводить различия между государственными юридическими лицами и органами власти и управления. Следует отметить, что предложение о создании наднациональных форм юридических лиц учитывает лишь опыт образования юридических лиц частного права. Статус государства и его органов в рамках гражданско-правовых отношений в этих случаях не охватывается и, более того, не может поддаваться унификации.

Рассматривая законодательство таких стран ЕС, как Франция и Германия, интересно для сравнения привести краткий анализ правового регулирования в других странах, как вступивших в ЕС, так и не входящих в него, в частности Италии и некоторых стран СНГ.

При анализе публичных образований в зарубежном праве следует отметить, что собственно к юридическим лицам публичного права в остальных странах ЕС отно-

сятся исключительно публичные компании, но не органы государственной власти и управления. Например, в Италии выделяются четыре их вида: 1) автономное государственное предприятие без образования юридического лица; 2) предприятие публично-права; 3) коммерческая компания со смешанным капиталом; 4) частная компания, попадающая под режим «общественного интереса» [7, с. 152–154].

Другой проблемой, препятствующей интеграции законодательства в области публично-правовых образований, являются различия в методах и подходах к управлению. В законодательстве Италии вопросы правосубъектности государства и его органов целиком относятся к сфере административного права. Отчасти данный подход обусловлен тем, что за образец гражданского кодекса здесь был взят Гражданский кодекс Наполеона.

Таким образом, западная доктрина, идя по пути универсализации законодательств стран-участниц ЕС, при определении критериев публично-правовых образований во главу угла ставит природу капитала, что свойственно, по большому счету, лишь единичным странам.

При этом распространение методов корпоративного права, которое относится к праву частному, не может быть приемлемым решением проблемы унификации законодательства в сфере участия государства в коммерческой деятельности. Несмотря на то, что категория «корпоративное право» обоснована в зарубежной и отечественной науке, подходы к этой отрасли значительно разнятся в России и за рубежом.

Выход может заключаться в создании специального закона о государственном и ином публичном управлении, где были бы четко систематизированы особенности правового регулирования участия публично-правовых образований в гражданских правоотношениях с учетом их особого административно-правового статуса. По этому пути пошли некоторые страны СНГ, например Латвия [4, с. 13]. При этом, например, в Грузии законодатели пошли по пути нормативного закрепления понятия юридическое лицо публично-права (ст. 2 Закона Грузии

от 28 мая 1999 г. №2052-Пс «О юридическом лице публично-права»)

Таким образом, анализ зарубежного законодательства по вопросу о правовой природе и правовом статусе органов, выступающих от имени публично-правовых образований в гражданском обороте, позволяет сделать следующие выводы:

Правовое регулирование отношений с участием государства (публично-правовых образований) в гражданском обороте в зарубежных правовых системах не отличается единообразием. Законодательное решение вопроса об определении правовой природы и статуса (особенностей статуса) государства зависит от решения вопроса о правовом статусе государства при его участии в гражданских правоотношениях;

Отсутствие единых подходов и унифицированного законодательства показывает, что ни одна из существующих систем законодательного регулирования не может быть перенесена на российскую почву в силу либо принципиальных различий в структурах правового регулирования разных стран, либо в силу ее несовершенства, что диктует необходимость совершенствования существующей в России «плюралистической модели» участия государства в гражданских правоотношениях.

Библиографический список

1. *Административное право зарубежных стран: учеб. пособие* / под ред. А.Н. Козырина. М.: СПАРК, 1996. 229 с.
2. *Алексеев С.С., Крашенинников П.В.* Экономическая конституция: от судьбы Гражданского кодекса зависит и судьба реформ в России // Независимая газета. 2000. № 138. С. 21–24.
3. *Василенко И.А.* Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. М.: Логос, 2001. 200 с.
4. *Влияние политических систем на международное сотрудничество* / под ред. Л.М. Шлосберга. Псков: Возрождение, 2005. 191 с.
5. *Талапина Э.В.* Административное право Франции сегодня // Ежегодник сравнит. правоведения. М.: НОРМА, 2004. С. 136–151.

6. *Талатина Э.В.* О публичном экономическом праве // Журнал российского права. 2004. №7. С. 85–98.
7. *Трави А.* Участие государства в коммерческой деятельности предприятий // Участие государства в коммерческой деятельности. М., 2001. С. 152–154.
8. *Унификация* и гармонизация законодательства о юридических лицах в рамках Европейского союза. URL://http://eulaw.edu.ru/documents/publications/chapters/_ftnref4 (дата обращения: 14.05.2013).
9. *American Public Administration: Past, Present, Future* / edited by Frederick C. Mosher. University, Ala.: University of Alabama Press, 1975. 298 p.; *Hix Simon*. The Political System of the European Union. Palgrave Macmillan; 1st edition, 1999. 450 p.
10. *Parkinson L. Marie* Public Relations Law: A Supplemental Text. Routledge, 2007. 161 p.
11. *Stone Sweet Alec*. Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe. Oxford: Oxford University Press, 2000. 232 p.;
12. *Wade W.* Administrative law. Oxford, 1988. P. 367–377.
- SShA, Velikobritanija, Francija, Germanija. M.: Logos, 2001. 200 s.
4. *Vlijanie politicheskikh sistem na mezhdunarodnoe sotrudnichestvo* / pod red. L.M. Shlosberga. Pskov: Vozrozhdenie, 2005. 191 s.
5. *Talapina Je.V.* Administrativnoe pravo Francii segodnja // Ezhegodnik sravnit. pravovedenija. M.: NORMA, 2004. S. 136–151.
6. *Talapina Je.V.* O publichnom jekonomicheskom prave // Zhurnal rossijskogo prava. 2004. №7. S. 85–98.
7. *Travi A.* Uchastie gosudarstva v kommercheskoj dejatel'nosti predpriyatij // Uchastie gosudarstva v kommercheskoj dejatel'nosti. M., 2001. S. 152–154.
8. *Unifikacija i garmonizacija zakonodatel'stva o juridicheskikh licah v ramkah Evropejskogo sojuza*. URL://http://eulaw.edu.ru/documents/publications/chapters/_ftnref4 (data obrashhenija: 14.05.2013).
9. *American Public Administration: Past, Present, Future* / edited by Frederick C. Mosher. University, Ala.: University of Alabama Press, 1975. 298 p.; *Hix Simon*. The Political System of the European Union. Palgrave Macmillan; 1st edition, 1999. 450 p.
10. *Parkinson L. Marie* Public Relations Law: A Supplemental Text. Routledge, 2007. 161 p.
11. *Stone Sweet Alec*. Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe. Oxford: Oxford University Press, 2000. 232 p.;
12. *Wade W.* Administrative law. Oxford, 1988. P.

Bibliograficheskiy spisok

1. *Administrativnoe pravo zarubezhnyh stran*: ucheb. posobie / pod red. A.N. Kozyrina. M.: SPARK, 1996. 229 s.
2. *Alekseev S.S., Krashennnikov P.V.* Jekonomicheskaja konstitucija: ot sud'by Grazhdanskogo kodeksa zavisit i sud'ba reform v Rossii // Nezavisimaja gazeta. 2000. № 138. S. 21–24.
3. *Vasilenko I.A.* Administrativno-gosudarstvennoe upravlenie v stranah Zapada:
10. *Parkinson L. Marie* Public Relations Law: A Supplemental Text. Routledge, 2007. 161 p.
11. *Stone Sweet Alec*. Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe. Oxford: Oxford University Press, 2000. 232 p.;
12. *Wade W.* Administrative law. Oxford, 1988. P.

SYSTEM AND LEGAL STATUS OF THE BODIES ACTING ON BEHALF OF THE STATE IN PRIVATE LEGAL RELATIONS IN THE LEGISLATION OF THE FOREIGN COUNTRIES

V.G. Golubtsov

Perm State National Research University
15, Bukirev st., Perm, 614990
E-mail: v.golybtsov@gmail.com

Abstract: Based on the analysis of the foreign original sources, the foreign experience is researched of legislative fixation of the state bodies' status details and other de-

tails of the civil legal personality of the state. The legislation of the European Union is analyzed as well as the legislation of the USA and the Great Britain, Italy, Latvia and Georgia.

In the USA and the Great Britain, the legal regulation of the issues in question is associated with the notion of the “investment law”. The USA legislation refused the “public law person” notion through to the start of active integration processes at the end of the 90s of XX century. Traditionally, the English and the American law use the category of power (governmental, local or public power) instead of the notion mentioned above. With this, the legal and organizational unity that stands for this power, has no characteristics of the legal person, and the bodies action on behalf of this power are vice versa the legal persons.

The peculiarities of the legal regulation of the public legal entities participation in the European Union countries were stipulated by the specifics of the civil law. For this reason, the category of the legal persons, and so – of the public legal persons - has a meaning different from the one in the Russian legislation. In the civil law of France the notion of the public legal entity is replaced by the notions of “public service” and “public establishment”, and the public legal entities are the subjects of exclusively administrative legal relations.

There is an opposite tendency in Germany. Here, there are independent notions of the public service and the public legal entity, and the government of modern Germany has a sufficiently strong administration that is responsible for controlling the foreign affairs, taxation, defense, transport, postal service, social provision programs and intelligence activities.

Keywords: government; public authorities; private law; public law; private law relations; legislation of foreign countries; the legal system