

Демидов А.В.

МАМЛЕКЕТ КЕЛИШИМДИК МАМИЛЕЛЕРДИН СУБЪЕКТИ КАТАРЫ

Демидов А.В.

ГОСУДАРСТВО КАК СУБЪЕКТ ДОГОВОРНЫХ ОТНОШЕНИЙ

A.V. Demidov

THE STATE AS A SUBJECT OF THE CONTRACTUAL RELATIONSHIP

УДК: 340

Макаланын изилдөө предметин келишимдик мамилелердин катышуучусу катары мамлекет болуп саналат: каралып жаткан мамилелерде мамлекеттин катышуусунун түздөн-түз жана кыйыр формалары; изилдөөгө катышуу боюнча ченемдик-укуктук база; укуктук мамилелердин субъектилер катары алардын мамлекеттин укук жөндөмдүүлүгү; келишимдик милдеттенмелерди алкагында мамлекеттин жоопкерчилиги. Мыйзам илим менен түздөн-түз жана кыйыр менен келишимдик мамилелерде мамлекеттин катышуусу менен кабыл алынган бөлүмчөсү болуп саналат. Келишимдик мамилелерге кыйыр катышуу – колдонулуп жаткан мыйзамдарында каралган уюштуруу-укуктук түрлөрүнө өзүнчө юридикалык жакты түзүү менен, бул катышуусу. Адатта мамлекеттик унитардык ишканалардын, мекемелердин жана биргелешкен коомдор билдирет. Бирок, келишимдик мамилелерде мамлекеттин катышуусу түрлөрү жөнүндө айтып, ал теория жана практика жүзүндө айырмалоо керек, ээлеп алышы керек. Алар дайым биздин мыйзамдар теориялык көз келет эмес.

Негизги сөздөр: мамлекет, мамлекеттик органдар, укук, укук мамилелерин келишимдик мамилелер, юридикалык жоопкерчилик тартат.

Предметом исследования статьи является государство, как участник договорных отношений: непосредственная и опосредованная формы участия государства в рассматриваемых отношениях; нормативно-правовые основы исследуемого участия; правоспособность государства как субъекта правоотношений; ответственность государства в рамках реализации договорных обязательств. В правовой науке общепризнанным является деление участия государства в договорных отношениях на непосредственное и опосредованное. Опосредованное участие в договорных отношениях – это участие через созданные для этого специальные юридические лица в организационно-правовых формах, предусмотренных действующим законодательством. Как правило, имеются в виду государственные унитарные предприятия, учреждения и акционерные общества. Однако следует сделать оговорку о том, что, говоря о видах участия государства в договорных отношениях, надо различать теорию и практику. Далеко не всегда наше законодательство соответствует теоретическим взглядам.

Ключевые слова: государство, государственные органы, право, правоотношения, договорные отношения, юридическая ответственность.

The subject of the author's research is the state as a party to contractual relations: direct and indirect forms of state participation in the relations in question; regulatory framework of the study participation; the legal capacity of the state as a subject of legal relations; State responsibility in the framework of the implementation of contractual obligations. In legal science, it is generally accepted to divide state participation in contractual relations into direct and indirect. Indirect participation in contractual relations is participation through special legal entities established for this purpose in the organizational and legal forms stipulated by the current legislation. As a rule, state unitary enterprises, institutions and joint-stock companies are meant. However, it should be noted that, speaking about the types of state participation in contractual relations, it is necessary to distinguish between theory and practice. Our legislation is not always consistent with theoretical views.

Key words: state, state bodies, law, legal relations, contractual relations, legal responsibility.

К случаям непосредственного участия государства в договорных отношениях в гражданско-правовой сфере традиционно относят государственный заём, а также случаи выступления государства в роли поручителя [10, с. 23-24].

Однако следует сделать оговорку о том, что, говоря о видах участия государства в договорных отношениях, надо различать теорию и практику. Далеко не всегда наше законодательство соответствует теоретическим взглядам. Подчас встречаются такие нормы, которые вопреки экономической природе отношений непосредственного участия государства в договорных отношениях закрепляют опосредованное участие. Данная ситуация имеет своей причиной отсутствие ясной и логичной концепции участия государства в договорных отношениях.

Необходимо также иметь в виду, что Россия – федеративное государство, зачастую Российская Федерация и её субъекты – самостоятельные субъекты, участвующие в гражданских правоотношениях. Российская Федерация не отвечает по обязательствам субъектов и муниципальных образований. В свою очередь, субъекты Российской Федерации не отвечают по обязательствам друг друга, а также по обязательствам муниципальных образований [6, с. 128].

Данные правила не распространяются на случаи принятия на себя гарантии (поручительства) одним из вышеуказанных субъектов за исполнение обязательств другим (ст. 126 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - ГК РФ)).

В сущности, говоря об участии государства в договорных отношениях, мы подразумеваем участие или самой Российской Федерации, или её субъектов. Данное положение полностью соответствует одному из основополагающих принципов бюджетной системы Российской Федерации – самостоятельности бюджетов [2].

Будучи субъектом правоотношений, государство обладает правоспособностью. В юридической литературе вызывает дискуссии вопрос о том, общую или специальную правоспособность имеет государство. Если абстрагироваться от сегодняшней ситуации в России, то, очевидно, что государство существует для общего блага. Государство не создано для того, чтобы наживаться на собственных гражданах. Следовательно, в тех случаях, когда государство вступает в договорные отношения, оно, в принципе, действует для общего блага. Например, пополнение государственного бюджета за счёт сдачи имущества в аренду обуславливает вложения в социальную сферу. Другое дело, что государство, вступая в договорные отношения, иногда может иметь предпринимательскую цель, преследовать цель извлечения доходов. Эти два положения не противоречат друг другу, а отражают две стороны одной медали.

Государство обладает специальной правоспособностью. В то же время следует признать ошибочной точку зрения П.П. Витквичюса о том, что «его (государства) гражданская правосубъектность определяется нормами различных отраслей права: государственного, административного, финансового, земельного и даже уголовно-процессуального – и реализуется посредством не только приёмов, предусмотренных нормами гражданского права, но и властных актов, совершаемых государственными органами» [3, с. 6], потому что речь идёт именно о гражданской правосубъектности, а не правосубъектности вообще. Да, действительно, публичный интерес оказывает значительное влияние на участие государства в гражданском обороте, но ни в коем случае нельзя узаконивать применение со стороны государства публично-правовых методов к участию его самого в отношениях горизонтального характера.

Имеет место комплексный институт законодательства по участию государства в договорных отношениях, но правоспособность одного из участников гражданского оборота (государства) определяется только нормами гражданского права с учетом сущности государства, получившей отражение в других отраслях права. Представляется, что специальная

правоспособность государства в частном праве имеет сходство со специальной правоспособностью некоммерческих организаций. Вступление государства в договорные правоотношения обусловлено целями существования самого государства, т.е. удовлетворением потребностей общества.

Конечно, на практике очень трудно будет доказать тот факт, что государство вышло за пределы специальной правоспособности, потому что рамки последней чётко не определены. То или иное разрешение данного теоретического вопроса, связанного с проблемой сущности государства, которая была предметом исследования на протяжении веков, влечёт значительные практические последствия.

Говоря об ответственности государства, следует заметить, что государство зачастую не может удержаться от соблазна защитить свои интересы как хозяйствующего субъекта, используя властные функции. Принцип целесообразности иногда подменяет собой строгие и точные юридические конструкции.

Как верно замечает А. Гринкевич, в ряде случаев государственные учреждения и казённые предприятия на самом деле действуют от имени казны (далее – государства, потому что субъектом гражданского права является именно государство, а казны как юридического лица в Российской Федерации нет), так как, распоряжаясь денежными средствами, не проходящими у них по счёту, вступают в обязательства от собственного имени, а не от имени государства [5, с. 77]. Следовательно, вуалируется истинный субъект ответственности.

Данное обстоятельство наглядно подтверждается в случае с государственным органом. Например, совершенно очевидно, что именно город Санкт-Петербург, а не Комитет по благоустройству Санкт-Петербурга, заинтересован в ремонте дорог. Следовательно, субъектом ответственности должен быть не отраслевой комитет, а город Санкт-Петербург, являющийся самостоятельным субъектом гражданского права.

При разрешении вопроса о непосредственной ответственности государства по обязательствам, заключенным от его имени, в принципе, не должно иметь значения, кто конкретно действовал от его имени. Важно только, чтобы соответствующий субъект, действующий от имени государства, был наделен для этого всеми необходимыми полномочиями. В таком случае субъект, вступающий в гражданские правоотношения с государством, должен иметь возможность предъявить соответствующие требования государству и получить удовлетворение непосредственно от государства, а не от субъектов, которые в гражданском обороте выступают от его имени [1, с. 134]. Именно оно должно нести непосредственную ответственность по обязательствам, участником которых

является, находящимися в его распоряжении бюджетными средствами, в том числе из резервного фонда, фонда непредвиденных расходов и т. п.

О потенциальной возможности предъявить иск непосредственно государству, было указано в п. 12 совместного Постановления пленумов Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации [8]. В случаях с капитальными расходами бюджетов, со сдачей государственного имущества в аренду, с государственными займами и т.д. именно государство должно быть субъектом ответственности. Вопрос о том, какой орган будет выступать от его имени, является техническим, а не принципиальным, как это имеет место сейчас.

Однако нельзя игнорировать тот факт, что в настоящее время стороной в договоре всё-таки является государственный орган (даже в случае с капитальными расходами бюджетов), имеющий статус государственного (бюджетного) учреждения. Поскольку государственный орган, с точки зрения частного права, является учреждением, в отношении основания гражданско-правовой ответственности к нему применяются правила, относящиеся к некоммерческим организациям. То есть государственный орган несёт ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств только при наличии его вины. Статья 401 ГК РФ гласит, что лицо, не исполнившее или ненадлежащим образом исполнившее обязательство, признаётся невиновным, если при той степени заботливости и осмотрительности, какая от него требовалась по характеру обязательства и условиям оборота, оно приняло все меры для надлежащего исполнения обязательства [7].

Таким образом, сейчас имеет место ответственность государственного органа только на основании вины. Обязанность же оплаты по обязательству остаётся в любом случае, даже и тогда, когда вины государственного органа в неоплате нет. То есть, ст. 416 ГК РФ «Прекращение обязательства невозможностью исполнения» в данной ситуации не применяется. Отсутствие денежных средств у государственного органа освобождает его от уплаты процентов, но не от уплаты основной суммы долга. Недофинансирование из бюджета не создаёт невозможности исполнения обязательства и не прекращает обязательство.

Говоря об этом, необходимо также учитывать принципы бюджетной системы Российской Федерации, указанные в ст. 28 Бюджетного кодекса Российской Федерации [2]. Одним из них является принцип целевого характера бюджетных средств. То есть, отсутствие денежных средств у государственного органа означает их отсутствие по конкретной статье расходов. Имеющиеся денежные средства, не предусмотренные на другие цели, в расчёт не берутся. Часто

складывается ситуация, что принята федеральная целевая программа на несколько лет, а финансирование поступает неравномерно или сокращается, поэтому может случиться, что исполнивший свои обязательства контрагент не имеет возможности привлечь к ответственности государственный орган, потому что вины государственного органа нет. Выходом из подобного положения является признание обязанной стороной государства, у которого деньги есть всегда, неважно за кем они закреплены и на что предполагалось их истратить.

Было бы разумным отменить принцип иммунитета бюджетов, который является знаковым примером влияния публичного интереса на частноправовые отношения. Принцип бюджетного иммунитета сводит на нет реализацию возможности субсидиарной ответственности государства по долгам государственных учреждений.

Кроме того, государство, осуществляющее в ряде случаев предпринимательскую деятельность, не желает нести ответственность на основах риска, указывая на то, что представляющий его государственный орган таковой деятельностью заниматься не может. Бремя ответственности перекладывается на конкретный государственный орган, который отвечает на основе вины.

Для исправления ситуации, прежде всего, необходимо четко определиться с субъектами ответственности в соответствии с экономической природой расходов. Данная цель не требует кардинального реформирования государственного аппарата или внесения многочисленных изменений в Бюджетный кодекс. Действующее законодательство при соответствующем толковании позволяет признать, что в ряде случаев стороной в договоре становится государство и нести ответственность должно именно оно. Признание данного факта может стать первым шагом к построению взаимовыгодных отношений с государством.

Литература:

1. Агаджанов А.А. Юридическая ответственность государства как гарантия законности: проблемы теории и практики в Российской Федерации. Дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.01. - Челябинск. 2006. 177 с.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ (ред. от 03 августа 2018 года, с изм. от 11 октября 2018 года) // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). - 1998. № 31. Ст. 3823; 2018. - № 32. - Ч. 2. - Ст. 5121.
3. Витквичус П.П. Гражданская правосубъектность Советского государства. - Вильнюс, 1978. - 208 с.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ (ред. от 03 августа 2018 года) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; 2017. №31. Ч. 1. Ст. 4808.
5. Гринкевич А. Гражданско-правовая ответственность

- казны // Хозяйство и право. 1996. №4.- С. 75-81.
6. Климанов Р. В. Коллективные субъекты права в сфере рыночных отношений: Дис. ...канд.юрид.наук: 12.00.01. - Самара. 2003. 191 с.
- 7.6.Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. В 2 т. Т. 1. Части первая, вторая ГК РФ (под ред. Т. Е. Абовой, А.Ю. Кабалкина). Ин-т государства и права РАН. 6-е изд., перераб. и доп. «Издательство Юрайт», 2011 г.
8. Постановление №6 Пленума Верховного Суда Российской Федерации, Постановление № 8 Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации «О некоторых вопросах, связанных с применением Части первой Гражданского кодекса РФ» от 1 июля 1996 // Российская газета. 1996. 10 августа.
9. Ракова Е.Г. Договор как форма и процедурный институт позитивного права : Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. - СПб., 2004. 206 с.
10. Чашников А.В. Участие государства в договорных отношениях. - СПб., 2001. 79 с.

Рецензент: к.ю.н., доцент Бакирова Ш.М.
