DOI 10.47643/1815-1337_2020_11_29

УЧАСТИЕ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В ГРАЖДАНСКИХ ПРАВООТНОШЕНИЯХ

ПОПОВА Виктория Викторовна,
кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин
ФКОУ ВО Пермский институт ФСИН России.
E-mail: Viktoriia13@yandex.ru

Краткая аннотация: *В данной статье рассматриваются проблемные вопросы места органов исполнительной власти на примере ФСИН России наряду с другими субъектами гражданских правоотношений. Выделяются особенности гражданской правосубъектности органов государственной власти, определяются особенности имущественного положения и ответственности ФСИН России.*

Abstract: *This article discusses the problematic issues of the place of Executive authorities on the example of the Federal penitentiary service of Russia along with other subjects of civil relations. The author highlights the features of civil legal personality of state authorities, defines the features of the property status and responsibility of state authorities.*

Ключевые слова: *органы государственной власти, правовой статус, ФСИН России, федеральное имущество, ответственность органов власти.*

Keywords: *state authorities, legal status, Federal penitentiary service of Russia, Federal property, responsibility of authorities.*

На протяжении длительного времени в юриспруденции не утихают споры о гражданской правосубъектности органов государственной власти, их правовой природе, особенностях, характерных чертах, взаимоотношениях с учреждениями и предприятиями, учредителями которых они являются. Задача значительно осложняется тем, что каждому из них присущи как публичные, так и частноправовые черты, поскольку они в связи с наличием специфических целей и круга компетенции на постоянной основе реализуют общегосударственные функции.

В литературе также встречаются мнения относительно правовой природы органов государственной власти как особых юридических лиц публичного права. Один из приверженцев такого подхода к пониманию их правовой природы, В.Е. Чиркин отмечает, что гражданско-правовое понимание роли органов государственной власти не в полной мере отражает суть их деятельности, в частности, в публичных правоотношениях, лишённых традиционных для цивилистики понятий равенства субъектов и диспозитивных методов правового регулирования. [1.]

Российское законодательство закрепляет равенство всех участников гражданских правоотношений, не делая исключения для публичных субъектов, в том числе федеральных органов исполнительной власти. В современном российском законодательстве реализован подход, при котором в положениях о любом министерстве, федеральной службе или органе федерального надзора содержатся нормы, признающие их юридическими лицами. С точки зрения публичного права подобные нормы вполне могут существовать. Однако с точки зрения науки гражданского права далеко не все вопросы так однозначны.

Задача установления правового статуса органов государственной власти осложнена тем обстоятельством, что каждому из них присуща публично-правовая природа, на каждый из них возложены специфические функции, определены цели и задачи для повседневной деятельности.

В соответствии с положениями ст. 125 Гражданского кодекса РФ (далее по тексту – ГК РФ) органы государственной власти в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов, могут своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, и обязанности, выступать в суде от имени Российской Федерации.[2]

Интересную позицию в вопросах правовой природы федеральных органов государственной власти занимает Минэкономразвития РФ, изложенную в письме от 21.06.2011 № 12702-АЛ/Д08, согласно которой отмечается следующее:

- гражданское законодательство РФ в целом не содержит прямого указания на организационно-правовую форму федеральных органов исполнительной власти как юридических лиц;

- формулируется вывод о том, что федеральные органы исполнительной власти подпадают под определение учреждения как некоммерческой организации, созданной для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера. [3]

Б.Б. Инжиева, анализируя данное письмо, предполагает, что в первую очередь Минэкономразвития России адресует его федеральным министерствам, но резонно замечает, что даже этот вид федеральных органов исполнительной власти не может быть признан соответствующим признакам юридического лица, указанного в ст. 48 ГК РФ, а их участие в гражданско-правовых отношениях не является для них самостоятельной целью ни в момент создания, ни в текущей деятельности.[4]

Ряд, авторов, восприняли позицию Минэкономразвития России в качестве официального заявления, не требующего дальнейшего подтверждения, и в своих трудах прямо ссылаются на него, безоговорочно заявляя, что все государственные органы имеют форму учреждений. [5] На наш взгляд, представляется ошибочным считать письмо, которое строго говоря, нормативного характера не имеет, источником гражданского права, разрешающим один из сложнейших вопросов современной ци-

вилистики.

Статья 1069 ГК РФ предусматривает гражданско-правовую ответственность за вред, причиненный государственными органами, а также их должностными лицами.[6] Примечательно, что в данной статье не говорится об ответственности именно органа государственной власти, а лишь устанавливается, что вред подлежит возмещению и указывается источник выплаты – казна РФ. Однако суды в своей практике рассматривают, например ФСИН России именно как ответчика.

Так, например, Московский городской суд, рассматривая апелляционную жалобу ответчика ФСИН России на решение суда первой инстанции, указал следующее:

- истец Б.В.В. обратился в суд с иском к ФСИН России о взыскании расходов на поминки сына, на изготовление памятника, на проживание и билеты;

- ненадлежащее исполнение сотрудниками ИК № 6 УФСИН России по Брянской области должностных обязанностей привело к причинению сыну истца тяжких телесных повреждений, повлекших смерть;

- суд первой инстанции обоснованно возложил обязанность по возмещению вреда на ФСИН России за счет казны РФ . [7]

Зачастую, суды, рассматривая исковые заявления о возмещении морального вреда, предъявленные к территориальным органам ФСИН России, либо к отдельным казенным учреждениям УИС, подчеркивают, что «…именно Российская Федерация в лице ФСИН России является надлежащим ответчиком по настоящему спору…», «… доказательств наличия оснований для освобождения Российской Федерации в лице ФСИН России от гражданской правовой ответственности в виде компенсации морального вреда истцу за счет средств казны Российской Федерации ответчиками не представлено» .[8]

То есть, фактически, суды рассматривают ФСИН России как представителя государства в данных гражданско-правовых отношениях деликтного характера. Нередко можно встретить формулировки в судебных решениях о том, что «…суд первой инстанции… верно определил ответчика - Федеральную службу исполнения наказаний, как орган, который вправе выступать от имени казны РФ…». [9]

Так, например, Верховный Суд РФ в 2018 году отметил, что положения п. 1.1 ст. 333.37 Налогового кодекса РФ, освобождающие ФСИН России от обязанности по уплате государственной пошлины, в равной степени распространяются и исправительные учреждения, иные подразделения федеральной службы, так как через них оно осуществляет свою деятельность . [10]

В соответствии с положениями статьи 11 Закона РФ «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» полномочиями по владению, распоряжению и пользованию имуществом уголовно-исполнительной системы обладает ФСИН России от имени государства.[11] При этом, данное имущество находится в федеральной собственности.

ФСИН России как самостоятельный субъект гражданско-правовых отношений несет субсидиарную ответственность по обязательствам созданных данной федеральной службой учреждений при недостаточности у них денежных средств.

Так, например, Апелляционным определением Свердловского областного суда ФСИН России была привлечена к субсидиарной ответственности по иску Свердловского прокурора по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях, действующего в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, к ФКУ «Исправительная колония № 46» ГУФСИН России по Свердловской области в связи с недостаточностью денежных средств у данного учреждения для выполнения требований прокурора о переоборудовании помещений в соответствии с требованиями по обеспечению надлежащих материально-бытовых и медико-санитарных условий, гарантированных Уголовно-исполнительным кодексом РФ.

В обоснование своего решения, а также в качестве возражений на доводы ответчика, суд указал, что ФСИН России является главным распорядителем бюджетных средств в отношении ИК-46, что, с учетом подп. 12.1 п. 1 ст. 158 Бюджетного кодекса РФ, также подтверждает тот факт, что именно данная федеральная служба, а не Министерство финансов РФ, как указывал ответчик, является надлежащим ответчиком, имеющим право действовать от РФ по денежным обязательствам подведомственных ему получателей бюджетных средств . [12]

Будучи собственником федерального имущества, ФСИН России, в соответствии с положениями ст. 265 ГК РФ вправе создавать предприятия, определять предмет и цели их деятельности, назначать руководителя, осуществлять контроль за использованием по назначению и сохранностью принадлежащего предприятию имущества, а также вправе получать часть прибыли от использования имущества, находящегося в хозяйственном ведении предприятия.

Как уже указывалось ранее, ФСИН России, являясь юридическим лицом, может осуществлять деятельность через свои территориальные органы. Примечателен тот факт, что Регламент ФСИН России в интересах развития социальной сферы УИС, а также привлечения осужденных к труду, дает право территориальным органам ФСИН России полномочия по созданию в пределах своей компетенции предприятий любой организационно-правовой формы.

Подводя итог, представляется возможным сформулировать следующие выводы:

- федеральные органы государственной власти имеют двойственную публично-правовую и частноправовую природу,

осуществляя полномочия в пределах полномочий и компетенции как от своего имени, так и от имени РФ;

- ФСИН России является одновременно федеральным органом исполнительной власти и юридическим лицом, при этом, вправе действовать в гражданских правоотношениях как самостоятельно, так и через свои структурные подразделения, а также путем создания учреждений и предприятий;

- в имущественных правоотношениях ФСИН России обладает полномочиями собственника федерального имущества, при этом объем имущественных прав не является абсолютным, их реализация ограничена целевым назначением имущества;

- ряд положений нормативно-правовых актов, закрепляющих гражданскую правосубъектность ФСИН России, а также ее территориальных органов, требуют дальнейшей проработки на федеральном уровне, так как не поддаются интерпретации и применению на практике ввиду отсутствия каких-либо разъяснений о порядке их применения.

- дополнить положения ГК РФ статьей 125.1, разъяснив в ней случаи, когда органы государственной власти являются представителями государства, действуют от его имени, случаи, когда они обладают самостоятельной правосубъектностью, а также разъяснить порядок наделения их правосубъектностью юридических лиц Указами Президента РФ, факт издания которых не потребует внесения сведений в ЕГРЮЛ.

Библиография:

1. Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М.: Норма, 2007. С. 26.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 18.07.2019, (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2019) // [Электронный ресурс] : в ред. Федерального закона от 18 июля 2019 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. О распространении норм Постановления Правительства Российской Федерации от 26 июля 2010 г. № 537 «О порядке осуществления федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального государственного учреждения» на органы государственной власти (их территориальные органы)»: Письмо Минэкономразвития РФ от 21.06.2011 № 12702-АЛ/Д08 // [Электронный документ] // режим доступа: СПС КонсультантПлюс (дата обращения 01.10.2020).
4. Инжиева Б.Б. Участие государства в современном гражданском обороте: монография / под ред. А.Я. Рыженкова. М.: Юстицинформ, 2014. // [Электронный документ] // режим доступа: СПС КонсультантПлюс (дата обращения 11.10.2020).
5. Митин Г.Н. Особенности правового статуса общественно-государственных и государственно-общественных объединений // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 2. С. 18-21.
6. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 18.03.2019, с изм. от 03.07.2019) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 5. Ст. 410.
7. Апелляционное определение Московского городского суда от 22.11.2018 по делу № 33-48343/2018 // [Электронный документ] // режим доступа: СПС КонсультантПлюс (дата обращения 01.10.2020).
8. Апелляционное определение Суда Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 18.12.2018 по делу № 33-8191/2018 // [Электронный документ] // режим доступа: СПС КонсультантПлюс (дата обращения 15.09.2020).
9. Апелляционное определение Волгоградского областного суда от 19.09.2018 по делу № 33-13652/2018 // [Электронный документ] // режим доступа: СПС КонсультантПлюс (дата обращения 01.10.2020).
10. Практика коллегии по экономическим спорам ВС РФ: обзор определений за 8 - 12 октября 2018 года: обзор // [Электронный документ] // режим доступа: СПС КонсультантПлюс (дата обращения 01.10.2020).
11. Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы: Закон РФ от 21.07.1993 № 5473-1 (ред. от 06.02.2019, с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2019) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 33. Ст. 1316.
12. Апелляционное определение Свердловского областного суда от 05.03.2019 по делу № 33-3763/2019 // [Электронный документ] // режим доступа: СПС КонсультантПлюс (дата обращения 01.10.2020).