

Закон как форма реализации гражданской правосубъектности публичного образования

Публичные образования участвуют в различных правоотношениях: творят правосудие, принимают административные акты, совершают сделки. Кроме того, и Российская Федерация, и ее субъекты, и муниципальные образования создают нормы права. Причем, как правило, публичные образования действуют через свои органы. Например, Правительство РФ может выразить волю Российской Федерации, утвердив положение о лицензировании отдельных видов деятельности (принять нормативный акт), а может подписать от имени Российской Федерации соглашение о разделе продукции.

Во многих случаях акты органов публичных образований не различаются по форме в зависимости от того, в какие отношения вступают публичные образование. Поэтому не имеет особого значения форма акта, важным является его содержание. Форма акта не может считаться сколько-нибудь надежным критерием для решения вопроса о юридической природе этого акта¹. Законы (федеральные и субъектов Российской Федерации) не являются исключением.

В массовом сознании законы предстают в качестве нормативных актов: если акт – закон, он содержит нормы права, является нормативным актом. Всегда ли такая характеристика правильна?

Рассмотрим такой пример. Согласно ст. 7.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях»² государственная корпорация создается на основании федерального закона. Из содержания ст. 7.1 следует, что федеральный закон, принимаемый в отношении конкретной корпорации, выполняет одновременно функцию решения о создании корпорации и функцию учредительного документа. Обычно Российская Федерация при создании юридических лиц действует через федеральные органы исполнительной власти. В случае создания корпорации она выражает свою волю в соответствующем федеральном законе, а не в указе, постановлении или распоряжении. Значение федерального закона о создании конкретной государственной корпорации будет принципиально таким же, какое имеет договор о создании хозяйственного общества, решение его единственного учредителя или постановление администрации города о создании унитарного предприятия.

¹ Подробнее об этом см.: Пятков Д.В. Акты государственных органов и органов местного самоуправления как основание возникновения гражданских правоотношений // Государство и право. 2004. № 8. С. 50–56. Он же. Сделки и административные акты как основания гражданских правоотношений // Современное право. 2002. № 10. С. 11–15.

² См.: СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145; 1998. № 48. Ст. 5849; 1999. № 28. Ст. 3473.

Если Федеральный закон «О некоммерческих организациях» является нормативной предпосылкой появления государственных корпораций как субъектов права, то закон о конкретной государственной корпорации – это юридический факт, с которым связано появление конкретной индивидуально-определенной корпорации. Такой закон не является нормативным актом. Принимая закон о конкретной государственной корпорации, Российская Федерация реализует свою гражданскую правосубъектность, осуществляет свое право на создание юридических лиц. Если Федеральный закон «О некоммерческих организациях» – это нормативный акт, то Федеральный закон «Об индивидуально-определенной корпорации» – это акт волеизъявления субъекта гражданского права, т. е. сделка.

Существуют все основания полагать, что многие другие законы или их отдельные положения не являются нормативными актами³, их принятие свидетельствует о состоявшейся реализации публичным образованием своей гражданской правосубъектности. Это в равной степени относится и к федеральным законам, и к законам субъектов Российской Федерации. В законе о порядке управления собственностью любого субъекта Российской Федерации можно найти правила совершения различных сделок, например, правила передачи имущества этого субъекта Российской Федерации в аренду. Такие правила по своему существу принципиально отличаются от положений ГК РФ об аренде. Противоречия между ними нет, но ГК РФ содержит правила поведения для всех субъектов гражданского права, а в законе субъекта Российской Федерации определено, каким образом он как собственник, один из многих участников гражданских правоотношений будет сдавать свое (только свое) имущество в аренду: через какие свои органы, на каких условиях. Можно ли расценивать такие правила как нормы права? На наш взгляд, эта ситуация допускает следующую интерпретацию: отдельно взятый собственник доводит до сведения третьих лиц информацию о том, каким образом он намерен распоряжаться своим имуществом, каким образом он намеревается осуществлять свои права, предусмотренные диспозитивными нормами гражданского законодательства. Это волеизъявление собственника гораздо ближе по своей сути к сделкам, нежели к нормативным актам. Во всяком случае, это волеизъявление именно собственника, а не носителя государственной власти. Субъект Российской Федерации как собственник, принимая закон, публично заявляет о том, каким образом он будет применять нормы гражданского права. Такое заявление, но в иной форме, вправе сделать любой субъект гражданского права, что и происходит, когда юридические лица или индивидуальные

³ Например, значительная часть любого закона о бюджете на соответствующий год не содержит правил поведения, рассчитанных на неоднократное применение неопределенным кругом лиц. Принимая законы о бюджете, Российская Федерация и субъекты Российской Федерации определяют, каким образом в течение года они станут тратить собственные или заемные денежные средства; кому конкретно, в какой сумме, на каких условиях будет предоставлена часть казны.

предприниматели в расчете на широкий круг потенциальных контрагентов определяют условия оказания ими услуг, выполнения работ, продажи товаров и т.д. Гражданин, юридическое лицо или муниципальное образование, ознакомившись с законом субъекта Российской Федерации, получают представления о том, в каких отношениях с этим субъектом Российской Федерации можно вступить, в каком порядке и на каких условиях. Каждый вправе определить, в какие отношения он будет вступать, а в какие нет. Субъекты Российской Федерации сообщают о своей позиции неопределенному кругу лиц посредством принятия законов. Можно ли считать нормативным актом акт самоопределения субъекта гражданского права по вопросам владения, пользования и распоряжения своим (только своим) имуществом? Полагаю, что нельзя.

Сообщая третьим лицам о том, в какие гражданские правоотношения с нами мы намерены вступать и на каких условиях, мы реализуем свою гражданскую правосубъектность. Иначе говоря, такое самоопределение направлено на возникновение гражданских правоотношений.

Таким образом, нужно всегда быть готовым к тому, что закон, указ, постановление, распоряжение или какой-либо иной акт органа публичного образования окажется по своему содержанию частично или целиком реализацией гражданской правосубъектности публичного образования, в частности – сделкой⁴.

Пятков Дмитрий Валерьевич
канд.юрид.наук, доцент АлтГУ

⁴ См.: Пятков Д.В. Участие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в гражданских правоотношениях: на примере разграничения публичной собственности. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2003. С. 329.