

УДК 34.347.5

Хакиев А.В.

ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», Москва,
e-mail: incognito.plus@mail.ru

Шевченко Г.В.

ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте РФ» Ставропольский филиал, Ставрополь,
e-mail: gennadiy.shevchenko.1964@mail.ru

ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ГОСУДАРСТВЕННОЙ КАЗНЫ

Ключевые слова: казна, субъект права, субъект правоотношения, объект прав, гражданско-правовая ответственность, государство, юридическое лицо, правовой статус, возмещение вреда, имущество.

В рамках исследования гражданско-правовой ответственности государства за вред, причиняемый незаконными действиями органов дознания, следствия, прокуратуры и суда, анализируется механизм, посредством которого возможно возмещение и источник, имущественная основа такого возмещения. По мнению авторов в гражданско-правовых отношениях государство и государственная казна выступают в двуедином статусе: как имущество в смысле объекта права и как субъект права, в т. ч. субъект ответственности, но не в статусе особого субъекта, а на равных началах с другими субъектами гражданского права. В обоснование такой гипотезы приводятся позиция дореволюционных цивилистов, господствовавшая в доктрине того периода и получившая отражение в законодательстве. В этом же ракурсе анализируется современное законодательство и делаются выводы о неоднозначности юридического восприятия категории «казна» в современной цивилистике, о смысловом разнообразии при оценке содержания гражданско-правовых норм, использующих эту категорию. С опорой на проделанную исследовательскую работу дается авторское определение казны как системы, имеющей свою внутреннюю структуру, организацию и функциональное предназначение, а также обладающей двуединым статусом в гражданско-правовых отношениях.

Hakiyev A.V.

The Russian state university of justice, Moscow, e-mail: incognito. plus .@mail.ru

Shevchenko G.V.

The Russian academy of national economy and public service at the Russian President
Stavropol branch, Stavropol, e-mail: gennadiy .shevchenko.1964@mail.ru

CIVIL STATUS OF THE STATE TREASURY

Keywords: treasury, a legal entity, the subject of legal relationship, the object is right, civil responsibility, the state, the legal entity, legal status, indemnification, property.

Within research of civil responsibility of the state for the harm done by illegal actions of bodies of inquiry, a consequence, prosecutor's office and court the mechanism by means of which compensation and a source, a property basis of such compensation is possible is analyzed. According to authors in the civil relations the state and the state treasury act in the two-uniform status: as property that is object of the right and as a legal entity, including the subject of responsibility, but not in the status of the special subject, and on equal terms with other subjects of civil law. The position of pre-revolutionary civilians which was dominating in the doctrine of that period and received reflection in the legislation is given to justification of such hypothesis. In the same foreshortening the modern legislation is analyzed and conclusions about ambiguity of legal perception of category "treasury" in modern civil law, about a semantic variety are drawn at an assessment of the content of the civil norms using this category. With a support for the done research work author's definition of treasury as the system having the internal structure, the organization and functional mission, and also possessing the two-uniform status in the civil relations is given.

Осмысливая имущественную ответственность государства за вред, причиненный незаконными действиями (бездействием) таких государственных органов как дознание, следствие, прокуратура и суд, мы неизбежно сталкиваемся с необходимостью определения

источника возмещения. В этой связи на первый план выходит такая категория как государственная «казна», под которой действующее законодательство понимает «...средства соответствующего бюджета и иное государственное имущество, не закрепленное за государ-

ственными предприятиями и учреждениями» (п. 2 ч. 4 ст. 214 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ)) [1]. Обращение к природе государственной казны в рамках данного исследования, обусловлена, в первую очередь, необходимостью формирования правовой позиции применительно к восприятию государства-казны как источника возмещения вреда, причиняемого государством. При этом в гипотезе мы исходим из того, что в гражданских правоотношениях государство-казна выступает в двуедином статусе: как имущество в смысле объекта права и как субъект права, в т. ч. субъект ответственности, но не в статусе особого субъекта, а на равных началах с другими субъектами гражданского права.

Заметим, что сама идея равенства в вопросе возмещения государством вреда, причиненного в результате незаконного привлечения к уголовной ответственности и незаконного осуждения, отнюдь не нова. Несмотря на то, что нормы дореволюционного гражданского законодательства России юридической обязанности вознаградить за такой вред придавали характер личной ответственности виновного перед потерпевшим, мысль о возложении на государство обязанности «вознаграждения» лиц, «невинно привлеченных к уголовному суду», высказывалась еще в 80-е годы XIX века, как на законопроектном уровне, так и в научных трудах. В этом смысле показательна работа И.Я. Фойницкого «О возмещении невинно к суду уголовному привлекаемых», где автор пишет, что «свою свободу, свои имущественные интересы, свою честь, обвиняемый доверяет не чиновникам, производящим следствие и суд, а государству; при злоупотреблении должности, чиновники отвечают перед государством; государство перед потерпевшим. Такая заменяющая ответственность государства за должностных лиц лежит в природе вещей» [2].

Российские цивилисты дореволюционного периода в своих исследованиях представляют казну в качестве субъекта. В диссертации Д.И. Мейера на получение степени магистра права, которую он защитил в 1846 году по теме «Опыт

о праве казны по действующему законодательству» [3] под казной подразумевается государство, которое в целях удовлетворения его разнообразных потребностей выступает субъектом имущественных прав. Автор критически оценивает позиции тех исследователей, которые отождествляют казну с государственным имуществом. На то, что в понимании Д.И. Мейера казна именно субъект гражданского права указывают такие авторские формулировки, как, «собственность казны», «представитель казны», «казна как юридическое лицо», «обязательства, заключаемые казной», «юридические отношения казны с другими лицами» [4].

В качестве субъекта права воспринимал казну и Г.Ф. Шершеневич, видевший в ней публичное юридическое лицо. По его утверждению, казна занимает наиболее значимое место среди публичных юридических лиц и характеризует государство с хозяйственной стороны. Казна – единый субъект невзирая на то, что хозяйственная деятельность осуществляется разными органами [5]. Схожая позиция у К.Д. Кавелина и Н.И. Лазаревского [6].

Признание представленных позиций мы находим в правовых актах того периода. В Своде Законов Гражданских казна, в основном, квалифицируется как субъект права. Нормы ст. ст. 696-698 т. X Свода Законов Гражданских содержат перечень лиц, которые могут приобретать права на имущества, среди которых субъектом такого права названа казна (п. 2 ст. 698). В таком же статусе казна участвует в договоре казенного подряда и поставки. Вместе с тем тот же Свод Законов Гражданских использует термин «казна» и для обозначения объекта права. Норма ст. 598 содержит правило, согласно которому «...в Кавказском крае, при назначении частным лицам вознаграждения из казны за имущество, отошедшее на государственные и общественные потребности», соблюдаются правила, изложенные в Учреждении управления Кавказского края» [5].

Советская юридическая литература отображала государство в качестве самостоятельного субъекта гражданского права, осуществляющего правомочия собственника в отношении имущества,

образующего так называемый «нераспределенный фонд» [7]. Современное гражданское законодательство не использует понятие «нераспределенный фонд», а имущество, которое не закреплено за государственными унитарными предприятиями и учреждениями обозначено специальным термином – «государственная казна».

В современных социально-экономических условиях, характеризующихся значительной трансформацией социально-экономических отношений, смысловое и функциональное содержание государственной казны объективно расширяется, в том числе с учетом особенностей участия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации в гражданских правоотношениях. Однако и сегодня можно утверждать, что ни правовые источники, ни юридическая литература не содержат однозначного юридического восприятия этой категории.

Вернемся к упоминавшейся выше легальной дефиниции термина «казна», содержащейся в норме п. 4 ст. 214 ГК РФ, из которой следует, что государственная казна представляет собой средства соответствующего бюджета, а также иное государственное имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями. Таким образом, законодатель вкладывает в понимание государственной казны качества, позиционирующие ее как «хранилище имущества».

Казна влияет на осуществление функций государства. В зависимости от выполняемой государством функции и конкретной потребности казна обеспечивает ее выполнение, выступая одновременно и в качестве субъекта, и в качестве объекта (в смысле ст. 128 ГК РФ). Имущество казны достаточно сложно выделить из всего государственного имущества, что вызывает трудности на практике. Исчерпывающий перечень имущества, составляющего государственную казну РФ, казну субъекта РФ, казну муниципального образования, на законодательном уровне не определен. Источники формирования и состав имущества казны устанавливаются нормативными правовыми актами собственника.

Однако участие казны в отношениях, регулируемых гражданским процессом, не позволяет уместить ее в рамки определения, данного законом, что дает возможность говорить также о государстве-казне как своеобразном субъекте прав и обязанностей. Поскольку в ряде случаев, закон вовлекает государство в процессуальные правоотношения без конкретизации в виде территориального органа исполнительной власти либо унитарного предприятия, то здесь и обнаруживается государство-казна в качестве субъекта гражданских прав и обязанностей.

Ситуации, в которых закон требует непосредственного участия в гражданском и арбитражном процессе государственной казны, следующие:

а) когда собственник имущества предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения, то есть Российская Федерация, субъект Российской Федерации и муниципальное образование, субсидиарно отвечает по обязательствам юридического лица, которому передано такое имущество. Это может быть в случае, если это предусмотрено учредительными документами, либо если банкротство данного лица было вызвано распоряжениями собственника, наделенного правом давать обязательные для выполнения указания (ст. 114 ГК РФ). Что касается учреждений, основанных на федеральной собственности, и казенных предприятий, то ст. 115 прямо установлена субсидиарная ответственность Российской Федерации.

б) наиболее часто к казне предъявляются иски о возмещении вреда, причиненного незаконными действиями следственных и судебных органов. Статья 1069 ГК РФ устанавливает ответственность казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования за вред, причиненный незаконными действиями (бездействием) государственных органов, органов местного самоуправления или их должностных лиц. В соответствии со ст. 1070 ГК РФ вред, причиненный незаконными действиями следственных и судебных органов, повлекшими незаконное осуждение, незаконное привлечение к уголовной ответственности, незаконное применение

в качестве меры пресечения заключение под стражу или подписку о невыезде, незаконное наложение административного взыскания или исправительных работ, возмещается за счет казны Российской Федерации независимо от вины должностных лиц органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда в порядке, установленном законом. Кроме того, следует иметь в виду, что в соответствии с ГК РФ вред возмещается в полном объеме (как материальный, так и моральный).

Таким образом, упоминание о казне, в том или ином смысле, содержится в ст. ст. 214, 215, 1069, 1070, 1071 ГК РФ. Согласно мнению комментаторов Гражданского кодекса РФ ст. 1071 призвана конкретизировать ст. 16 ГК РФ и вводит понятие казны, которое не используется в общей норме ст. 16 ГК РФ [8]. Однако несмотря на то, что российский законодатель достаточно давно ввел это понятие в юридический оборот, оно до настоящего времени не конкретизировано в содержательном смысле, не урегулированы отношения по управлению и распоряжению имуществом, составляющим казну. Как следствие, до сих пор, судебная практика де-факто рассматривает казну исключительно в качестве государственного бюджета [9].

Надо сказать, что в целом термин «субъект» в юридической литературе и законодательстве используется в самых разных аспектах: «субъект права», «субъект правоотношения», «субъект правонарушения», «субъект юридической ответственности». Понятно, что эти термины имеют различное содержание, но в каждом из них можно выделить общие, кумулятивные качества.

Определяя понятие «субъект права» теоретики-правоведы опираются главным образом на содержание категории «правосубъектность» [6]. Соответственно, «правосубъектность» и «субъект права» являются категориями одного логического ряда: элементы правосубъектности (правоспособность, дееспособность) представляют собой необходимые юридические качества, которыми должен обладать субъект права.

Говоря о государстве применительно к категории «субъект права», следует

учитывать, что реализация субъектом, например, права собственности, невозможна вне правоотношения. Государство же как субъект исследовалось в основном в статике, т. е., только с точки зрения его правоспособности, вне конкретных правоотношений [10]. Поэтому несомненный интерес представляет анализ государства как субъекта правоотношения.

В юриспруденции сложилось разделяемое многими теоретиками права суждение о том, что принципиальной разницы между субъектом права и субъектом правоотношения не существует [11, 12, 13, 14]. Однако полагаем есть резон в утверждении, что поскольку правосубъектность включает в себя и абстрактную способность иметь права и обязанности, и реальную способность эти права и обязанности реализовывать своими правомерными действиями, и, помимо прочего, способность отвечать за правонарушения, то под правосубъектностью следует все же понимать способность индивидов и их образований быть субъектами правоотношений.

Не сомневаясь в наличии у государства качеств правосубъектности, сконцентрируемся на властно-публичном характере его субъектной сущности. Являясь политико-правовым образованием, предназначенным для организации публичной власти в обществе, государство обладает суверенитетом и независимостью в отношениях внешних и внутренних, для чего наделяется качеством иммунитета и стоит на страже публичного интереса. Другое дело отношения имеющие индивидуальную (частную) природу, в основе которых лежит частный интерес. Они регулируются на основе иных принципов и государство, будучи субъектом гражданского права (гражданская правоспособность), вступая в гражданские правоотношения, фактически действует не в качестве государства (управляющего субъекта, наделенного властными полномочиями и иммунитетом), а как собственник, реализующий правомочия, как сторона в обязательственном правоотношении, как субъект деликтного правоотношения.

Участие государства в гражданских правоотношениях выявляет значитель-

ное сходство с механизмом функционирования юридического лица. Потребность в таком сравнении возрастает, когда речь заходит о взаимоотношениях государства и его органов [15]. Поэтому категорию «юридическое лицо» небезосновательно признают универсальной, ценной для права вообще, а не только для гражданского права.

Казна призвана выполнять в государстве разнообразные функции. В.В. Панова выделяет функцию капитализации, воспроизводственную, социальную, инвестиционную, организационную, гарантийную и правовую функции [16]. Полагая, что акты возмещения имущественного вреда и компенсация вреда морального, причиненных незаконными действиями органов дознания, следствия, прокуратуры и суда, должны включаться в содержание правовой функции, которая, по мнению автора состоит в обеспечении возможности непосредственного участия публично-правовых образований в гражданских (в данном случае деликтных) правоотношениях.

Объектом правоохранительной деятельности государства выступают права и свободы человека и гражданина, а потому функционирование таких его органов как дознание, следствие, суд и прокуратура в условиях цивилизованного общества должно гарантировать соблюдение прав и свобод человека и гражданина, обеспечивать их реализацию, формировать механизм защиты, включающий элементы ответственности. Причинение вреда (имущественного, морального) в результате незаконного осуждения, незаконного привлечения

гражданина к уголовной ответственности, незаконного применения в качестве меры пресечения заключения под стражу или подписки о невыезде, незаконного привлечения к административной ответственности в виде административного приостановления деятельности указанными органами, их должностными лицами юридически обязывает государство гарантировать на правовом уровне возмещение (компенсацию) такого вреда за счет имущества, составляющего государственную казну. Казна при этом выступает в двуединой роли: с одной стороны – это государство – субъект права, состоящий в правоотношении со всеми своими гражданами и юридическими лицами и наделенный для реализации прав и исполнения обязанностей имуществом; с другой – это казна – система правовых и финансово-экономических отношений по управлению и распоряжению нераспределенным имуществом, находящимся в собственности государства.

Основываясь на вышеизложенном определим государственную казну как систему организационных и финансово-экономических отношений по владению, пользованию, распоряжению и управлению финансовыми средствами, а также нераспределенным государственным имуществом, сформированная в целях обеспечения экономической и правовой основы осуществления государственных функций, а также непосредственного участия государства в гражданско-правовых отношениях. Это именно система со своей внутренней структурой и организацией.

Библиографический список

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 03.08.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2019) // Собрание законодательства РФ. 05.12.1994. № 32. ст. 3301; Собрание законодательства РФ. 31.07.2017. № 31 (Часть I). ст. 4766.
2. Фойницкий И.Я. О вознаграждении невинно к суду уголовному привлекаемых [Электронный ресурс] / [Соч.] И.Я. Фойницкого, проф. С.-Петерб. ун-та..., И.Я. Фойницкий. – СПб: тип. Правительствующего сената, 1884. – 115 с. – Режим доступа: <https://rucont.ru/efd/58643> (дата обращения 27.02.2019).
3. Гольмстен А.Х. Дмитрий Иванович Мейер, его жизнь и деятельность // Журнал Юридического Общества при Императорском С.-Петербургском Университете. – СПб., 1894. – Книга 6 (Июнь). – С. 97-123.
4. Мейер Д.И. Русское гражданское право. В 2-х частях: По исправленному и дополненному 8-му изданию, 1902 г. Ч. 2 / Редкол.: Ем В.С., Козлова Н.В., Корнеев С.М., Кулагина Е.В., Панкратов П.А., Суханов Е.А. – М.: Статут, 1997. – 455 с.
5. Мейчик Д.Е. Законы гражданские (Свод законов т. X ч. I). Практический и теоретический комментарий под ред. А.Э. Вормса и проф. В.Б. Ельяшевича. Вып. 2. – Москва, 1913 // Вестник права и нотариата. – 1913. [№ 27. Июль – № 52. Декабрь].

6. Алексеев С.С. Проблемы теории права: курс лекций: в 2-х т. – Свердловск, 1972. Т. 1. – 251 с.
7. Беспалова А.И. К вопросу о непосредственном осуществлении правомочий собственника // Ученые труды Казахского ун-та. Т. 10. Серия юридическая. Вып. 10. – Алма-Ата, 1970. – С. 383.
8. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части второй (постатейный) / под ред. О.Н. Садикова. – М.: Контракт, Инфра-М, 1996. – С. 666.
9. Сауль С.Н. Бюджет – еще не вся казна // ЭЖ-Юрист. – 2005. – № 28. – С. 1.
10. Пятков, Д.В. О гражданской правосубъектности Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований // Журнал российского права. – 1999. – № 10. – С.78.
11. Кечежян, С.Ф. Правоотношения в социалистическом обществе / отв. ред. М.С. Строгович. – М.: Издательство АН СССР, 1958. – 187 с.
12. Матузов, Н.И. Теория государства и права: курс лекций / Н.И. Матузов, А. В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 2001. – 776 с
13. Марченко, М.Н., Проблемы общей теории государства и права: Государство. Учебник: В 2-х томах. Т. 1 / Марченко М. Н. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. – 752 с.
14. Нерсисянц, В.С. Общая теория права и государства: Учебник для вузов. – М.: Норма, 2001.
15. Дядькин, О.Н. Особенности участия прокурора в судебном разбирательстве по уголовным делам. В сборнике: Территория права: Заочная научно-практическая конференция: сборник научных статей. Ответственный редактор: В.Н. Сусликов, 2015. – С. 74-76.
16. Панова, В. В. Государственная казна субъекта РФ: финансово-экономический механизм функционирования и развития. Дис. ... к. э. н. –Екатеринбург, 2005. – С. 29 – 30.