

УДК 347.512

ФИСК КАК СУБЪЕКТ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

© 2016 г.

И.Е. Кабанова

Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина, Москва

irina_kabanova@mail.ru

Поступила в редакцию 01.12.2015

Исследуются понятия «государство», «казна», «фиск» с точки зрения привлечения публично-правовых образований к гражданско-правовой ответственности, обращаясь как к истории вопроса, так и к современным материалам судебной практики. На основании проведенного исследования делается вывод о том, что имущественная ответственность публичных субъектов является гражданско-правовой вне зависимости от основания привлечения их к ответственности.

Ключевые слова: фиск, казна, публичные субъекты, гражданско-правовая ответственность.

Гражданские правоотношения основаны на началах равенства их участников и отсутствия императивной связи между субъектами, в силу которой один обязан повиноваться другому. Это означает, что государство, вступая в данные отношения, не может иметь тех привилегий, которые дарованы ему правом публичным. Такой вывод следует из ст. 8, 34 и 35 Конституции РФ, поэтому правило ст. 124 ГК РФ о том, что государство участвует в гражданско-правовых отношениях на равных с иными субъектами началах, должно рассматриваться как продолжение названных конституционных положений.

Традиционно субъектами гражданского права выступали физические и юридические лица. Однако было бы странно, если бы в имущественных отношениях, регулируемых гражданским правом, не выступали крупнейшие собственники имущества – публично-правовые образования. Основы их участия в гражданском обороте были заложены в римском частном праве. Исследователи римского права отмечают, что государство у римлян издревле пользовалось самостоятельной имущественной правоспособностью [1, с. 8]. *Populus Romanus* как римское государство не только заключало договоры с другими государствами и получало доходы, но и вступало в правоотношения со своими гражданами, заключало договоры, покупало и продавало движимые и недвижимые вещи [2].

Отношения, связанные с участием государства в имущественном обороте, регулировались не частным, а публичным правом [3, с. 59–60], и нормы, опосредовавшие участие государства в имущественных отношениях, основывались на принципах, противоречащих основным началам римского частного права. Наглядным подтверждением данного утверждения выступали по-

следствия сделок, совершаемых магистратами: если они совершались компетентным магистратом, то последствия касались непосредственно государства, т.к. конструкция прямого представительства была неизвестна римскому частному праву [4, с. 247]. Следовательно, первоначально римское государство не относилось к числу субъектов частного права.

Об изменении положения римского государства можно говорить с момента возникновения самостоятельной казны принцепса – фиска (*fiscus Caesaris*), который выделился из единой казны – эрапа (*aerarium populi Romani*). Эрап представлял из себя центр всей имущественной жизни республиканской общины, куда стекались все доходы государства, из какого бы источника они ни шли и из которого производились все платежи и выдачи государства. Никакому отдельному лицу не принадлежало право на расходование сумм из эрапа.

Октавианом Августом был учрежден фиск (*fiscus Caesaris*) [5, с. 71–72; 6, с. 480], который наполнялся от поступлений из императорских провинций, тогда как в эрап направлялись доходы сенатских провинций. Имущество, составляющее фиск, не рассматривалось как непосредственно принадлежащее государству. В частности, фискальное имущество фигурирует в завещании Октавиана Августа, но, как отмечает В.Б. Ельяшевич, оно не смешивается с частным имуществом принцепса [7, с. 92–93]. Именно тем, что римляне не воспринимали фиск как имущество, принадлежавшее «всем вообще, но никому в частности» [8, с. 308], можно объяснить распространение частноправовых норм на фискальное имущество. Вместе с тем принцепс обязан был расходовать это имущество на общественные цели. В течение некоторого периода времени часть имущественных отношений

государства регулировалась особыми публично-правовыми нормами – это отношения, в которых государство распоряжалось имуществом, составляющим эрар, тогда как отношения по распоряжению фиском регулировались частным правом.

С исчезновением различия между императорскими и сенатскими провинциями у эрара были отняты главные источники дохода, вследствие чего он как государственная казна прекратил свое существование [5, с. 72–73]. Фискальное имущество в обороте было принципиально по общему правилу уравнено с частным; фиск стал в один ряд с частными лицами, однако римское правосознание не пришло к мысли о том, что именно государство в лице императора-принцепса участвует в частноправовых имущественных отношениях [6, с. 484]. Несмотря на то что идея уравнивания государства с частными лицами в области имущественных отношений возникла и получила свое отражение именно в римском частном праве, практически, отмечает И.А. Покровский, государство-фиск жило как юридическое лицо, но в теории его обособленность исчезала в личности императора [8, с. 315].

Постепенно государство стало рассматриваться в качестве участника гражданских правоотношений, причем как субъект *sui generis*, поскольку если публично-правовые отношения «созвучны» природе государства, то частноправовые отношения, основанные на защите интересов частных лиц, признаваемых не менее, а подчас и более значимыми по сравнению с интересами всего общества или государства, являются отношениями, в которых государство не может властвовать над иными субъектами.

Деятельность государства и иных публично-правовых образований по своей природе носит публичный характер, однако в целях наиболее эффективного исполнения тех или иных публичных функций для опосредования участия этих субъектов в правовых отношениях используются цивилистические конструкции. Публичные субъекты при этом выступают субъектами частного права, что влечет, с одной стороны, отказ от иммунитета и необходимость выступления в гражданском обороте на равных началах с прочими субъектами, а с другой стороны – участие публичных субъектов в частноправовых отношениях в рамках конструкции особого субъекта права, который в гражданских правоотношениях реализует социальные функции.

Имущество необходимо государству для осуществления публичных функций, составляющих существо его деятельности, следовательно, участие государства в частноправовых

отношениях полностью исключить нельзя, поскольку основная их часть состоит из имущественных отношений.

Гражданское законодательство закрепляет равенство всех участников гражданских правоотношений, не делая исключения для публичных субъектов, и даже наличие у последних властных функций не отражается на характере их участия в гражданско-правовых отношениях [9, с. 250]. Однако публичные субъекты, участвуя в указанных отношениях, также не могут быть свободны от своего публично-правового статуса. Последнее подтверждается наличием такой категории, как иммунитет бюджета публичного субъекта – специальный правовой режим, необходимый для обеспечения выполнения публичным субъектом всех принятых на себя финансовых обязательств [10, с. 101–110].

Правовые иммунитеты – это особая разновидность юридических исключений, являющихся своего рода отклонениями от единых правил нормативного регулирования, «это правомерное исключение, законное изъятие, установленное компетентными органами в соответствующих актах» [11, с. 8].

При установлении любого исключительного режима закономерен вопрос о его оправданности.

Уместно напомнить, что бюджет – это форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления (ст. 6 БК РФ), т.е. в бюджете закрепляется совокупность меняющихся обязательств публично-правового образования [12]. Посредством бюджета достигается баланс различных интересов субъектов финансовой деятельности.

Иммунитет бюджета представляет собой важнейшую форму законодательного закрепления защиты средств бюджета, которая гарантирует выполнение финансовых задач и функций государства и муниципальных образований, обязательств перед третьими лицами, возникающих на основе судебного решения, и характеризуется абсолютным исполнением финансовых требований со стороны уполномоченного органа и отсутствием принудительного способа исполнения финансовых требований [10, с. 101–110].

Конституционный Суд Российской Федерации обозначил свою правовую позицию о приоритете публичных интересов, согласно которой реализация прав и законных интересов отдельных индивидуальных субъектов или групп не должна оказывать чрезмерно негативное влияние на обеспечение бюджетными средствами прав и интересов всех членов общества [13].

Когда государство выступает в качестве субъекта публичного права, оно сохраняет су-

веренитет. В сфере частного права государство и иные публичные субъекты властвовать не должны, т.е. они утрачивают свой сущностный признак, отказываясь от суверенитета и превращаясь в казну (фиск), которую, в свою очередь, принято определять в двух качествах: как объект права – государственную (муниципальную) собственность и как субъект права – публично-правовое образование в качестве собственника имущества.

Известный российский ученый-цивилист Д.И. Мейер писал: «Государство является в юридическом быту субъектом гражданского права и в этом качестве именуется казной» [14, с. 135].

Согласно ст. 406 т. X ч. 1 Свода законов Российской империи «все имущества, не принадлежащие никому в особенности, т.е. ни частным лицам, ни сословиям лиц, ни дворцовому ведомству, ни уделам, ни установлениям, принадлежат к составу имуществ государственных. Такова суть: казенные земли, населенные и ненаселенные, пустопорожные и дикие поля, леса, оброчные статьи, морские берега, озера, судоходные реки и их берега, большие дороги, здания как публичные, так и казенные, заводы и другие тому подобные, также и движимое имущества к ним принадлежащие...». Свод законов относил к государственному имуществу и подати, пошлины, налоговые сборы, доход казны, выморочное имущество, впервые открытые земли, острова, военные и морские добычи, метеориты (ст. 407–401.1, т. X, ч. 1) [15, с. 43].

Можно сказать, что Россия до 1917 г. придерживалась континентальной модели участия государства в имущественных отношениях.

Советский период характеризовался жесткой централизацией государственной собственности, когда она признавалась находящейся в руках одного-единственного субъекта – государства.

А.В. Венедиктов отмечал, что «термин «казна» охватывает три различных понятия: 1) понятие государства как непосредственного самостоятельного участника гражданского оборота, т.е. как юридического лица (субъекта гражданского права), 2) понятие государства как собственника всех средств, проходящих через бюджет, 3) понятие самой совокупности всех средств, проходящих через бюджет в их денежной и даже вещественной форме» [16, с. 813].

Наиболее распространенной формой участия государства в гражданских правоотношениях стало опосредованное участие, которое осуществлялось путем создания на базе государственной собственности юридических лиц, наделенных ограниченными вещными правами на вверенное им имущество. В литературе подчеркивалось, что советское государство сравнительно

редко непосредственно участвует в гражданско-правовых отношениях, поскольку свою деятельность оно осуществляет через хозяйственные учреждения и предприятия, которые являются самостоятельными участниками гражданского оборота [17, с. 129].

С переходом к рыночной экономике равноправие стало позиционироваться в качестве фундаментального принципа построения новой экономической и правовой системы, поэтому начала, на которых государство участвовало в имущественных отношениях, пришлось трансформировать. Одновременно государственная собственность была дифференцирована на несколько уровней – федеральную собственность, собственность субъектов РФ и муниципальную собственность. Каждый из этих уровней был представлен самостоятельными субъектами права собственности, не зависящими друг от друга.

Согласно п. 4 ст. 214 ГК РФ в казну входит все имущество публично-правового образования, в том числе средства, отраженные в бюджете, кроме закрепленного за государственными предприятиями и учреждениями. Аналогичное правило о казне муниципального образования содержится в п. 3 ст. 215 ГК РФ. Если в этих статьях ГК РФ законодатель говорит о казне как об имущественном комплексе, то в ст. 1071 ГК РФ «Органы и лица, выступающие от имени казны при возмещении вреда за ее счет», напротив, казна понимается как субъект права, как система государственных органов, осуществляющих сбор и распределение бюджетных средств, причем основное внимание уделяется в ней не столько организационно-имущественному механизму, сколько контрольно-надзорному. В результате роль казны сводится к собиранию и распределению бюджетных средств.

Российское законодательство исходит из плюралистической модели участия государства в гражданском обороте, когда его представляют несколько различных органов, которые к тому же могут являться органами различных субъектов конституционного права: Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Плюралистическая модель требует фиксации равноправия применительно к каждому государственному органу, представляющему государство в гражданском обороте; кроме того, необходима также фиксация самой возможности государственного органа участвовать от имени государства в гражданском обороте, а также разграничение компетенции и обязанностей между различными органами, что вызывает дополнительные сложности и становится практиче-

ски невозможным, если число этих органов постоянно меняется. Не случайно степень обеспеченности имущественных прав граждан и юридических лиц во взаимоотношениях с российскими государственными органами ниже, чем в странах Западной Европы [18, с. 71].

Взаимная ответственность государства по своим обязательствам и обязательствам иных публичных субъектов является действенным контрольным механизмом, который позволит на практике гарантировать действительное равноправие всех субъектов гражданско-правовых отношений.

Плюралистическая модель публичной собственности не должна исключать ответственности одних государственных (муниципальных) собственников по долгам других. Однако такая ответственность должна зависеть от того, могла ли повлиять деятельность одного субъекта публичной собственности на платежеспособность другого. Например, если Российская Федерация определяет круг доходов, которые могут зачисляться в бюджеты ее субъектов, она в этой части ответственна за их неплатежеспособность. Точно так же и субъекты РФ, передавая или изымая имущество у муниципальных образований, должны отвечать за то, что последние не смогут расплатиться по своим долгам. Иными словами, субъекты более высокого уровня должны отвечать за долги нижестоящих субъектов. Что касается ответственности нижестоящих по долгам вышестоящих, то она также должна иметь место, но в пределах переданного нижестоящим субъектам имущества.

Конституция РФ 1993 г. закрепила в качестве конституционных норм-принципов положения о том, что каждый гражданин страны имеет право на возмещение со стороны государства вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц (ст. 53), права потерпевших от преступлений и злоупотребления властью охраняются законом, государство обеспечивает компенсацию причиненного ущерба и доступ к правосудию (ст. 52).

Нормы ГК РФ, конкретизируя положения и принципы Конституции РФ, расширили пределы ответственности государства, ввели ответственность публичных субъектов не только за незаконные действия (бездействие), но и за законные действия, причинившие вред, обозначили в числе потерпевших, имеющих право на возмещение вреда, не только граждан, но и юридических лиц, определили имущественный источник возмещения.

Ст. 1069 ГК РФ указывает, что вред, причиненный в результате незаконных действий (без-

действия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, подлежит возмещению за счет казны соответствующего публично-правового образования, а не средств, находящихся в распоряжении тех или иных органов.

Последнее принимает на себя ответственность за незаконные действия каждого должностного лица или органа публичной власти, с наличием которых закон связывает возникновение права на возмещение вреда у потерпевшего, но, в свою очередь, оно имеет правовые возможности применения определенных последствий к непосредственному нарушителю.

Это решение законодателя следует признать справедливым и отвечающим духу ст. 2 Конституции РФ, т.к. публично-правовой субъект должен принимать на себя ответственность за действия (бездействие) каждого должностного лица или органа публичной власти, с наличием которых закон связывает возникновение у потерпевшего права на возмещение вреда.

На стадии исполнения судебных решений по взысканию средств с казны фактически казна приравнивается к бюджету. При этом суду в соответствующем решении о возмещении вреда следует указывать на то, что вред взыскивается с публично-правового образования за счет средств соответствующего бюджета, при их отсутствии или недостаточности – за счет прочего имущества, составляющего казну публично-правового образования и не изъятого из оборота в соответствии с законом.

Список литературы

1. Grimm Д.Д. Лекции по догме римского права / Под ред. и с предисл. В.А. Томсинова. М.: Зерцало, 2003.
2. Суворов Н.С. О юридических лицах по римскому праву [Электронный ресурс]. М.: Статут, 2000. 299 с. Режим доступа: <http://civil.consultant.ru/elib/books/8/> (дата обращения: 27.11.2015).
3. Иоффе О.С., Мусин В.А. Основы римского гражданского права. Л.: Изд-во Ленинградского унта, 1975.
4. Римское частное право: Учебник / Под ред. И.Б. Новицкого, И.С. Перетерского. М.: Юриспруденция, 2005.
5. Барон Ю. Система римского гражданского права / Пер. с нем. Л. Петражицкого. Вып. 1. Кн. I. Общая часть. Изд. 2-е. М., 1898.
6. Эмих М.В. Возникновение и развитие гражданской правосубъектности государства по римскому праву // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2008. Вып. 8.
7. Ельяшевич В.Б. Избранные труды о юридических лицах, объектах гражданских правоотношений

и организации их оборота. В 2 т. Т. 1. М.: Статут, 2007.

8. Покровский И.А. История римского права. СПб.: Издательско-торговый дом «Летний сад», 1999.

9. Залесский В.В. Гражданское право России. Общая часть. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2001.

10. Поветкина Н.А. Правовой режим иммунитета бюджета: теоретико-правовой анализ // Журнал российского права. 2015. № 5.

11. Юшкова Ю.А. Иммунитет как правовая категория: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.

12. Казна и бюджет / Р.Е. Артюхин, А.В. Богданова, Ю.В. Гинзбург и др.; отв. ред. Д.Л. Комягин. М.: Наука, 2014. 501 с.

13. Постановление Конституционного Суда РФ от 23 декабря 1997 г. № 21-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 1998. № 1.

14. Мейер Д.И. Русское гражданское право. В 2 ч. М.: Статут (Классика российской цивилистики), 1997. Ч. 1.

15. Законы гражданские с разъяснениями Правительствующего Сената и комментариями русских юристов / Сост. И.М. Тютрюмов. М.: Статут (Классика российской цивилистики), 2004. Кн. 2.

16. Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность. М.; Л.: Изд-во АН СССР. 1948.

17. Гражданское право / Под ред. П.Е. Орловского, С.М. Корнеева. М.: Юрид. лит., 1969. Т. 1.

18. Голубцов В.Г. Государство как частноправовой субъект: правовая природа и особенности // Журнал российского права. 2010. № 10.

19. Дементьева О.А. Временная финансовая администрация как институт ответственности публичной власти // Журнал российского права. 2013. № 9.

20. Ярошенко К.Б. Возмещение вреда, причиненного действиями должностных лиц // Советское государство и право. 1982. № 8.

21. Муравский В.Ф. Субъекты обязательства по возмещению вреда, причиненного правоохранительными органами // Российский следователь. 2006. № 6.

FISC AS A SUBJECT OF CIVIL LIABILITY

I.E. Kabanova

The author examines the terms of «state», «treasury» and «fisc» from the viewpoint of civil liability of public entities and their officials. A historical survey of the issue is presented along with some materials of current judicial practice. It is concluded that the liability of public entities is a civil matter regardless of the reason for bringing them to justice.

Keywords: fisc, treasury, public entities, civil liability.

References

1. Grimm D.D. Lekcii po dogme rimskogo prava / Pod red. i s predisl. V.A. Tomsinova. M.: Zercalo, 2003.

2. Suvorov N.S. O yuridicheskikh licah po rimskomu pravu [Elektronnyj resurs]. M.: Statut, 2000. 299 s. Rezhim dostupa: [http://civil.consultant.ru/elib/books/8/\(data obrashcheniya: 27.11.2015\)](http://civil.consultant.ru/elib/books/8/(data obrashcheniya: 27.11.2015)).

3. Ioffe O.S., Musin V.A. Osnovy rimskogo grazhdanskogo prava. L.: Izd-vo Leningradskogo un-ta, 1975.

4. Rimskoe chastnoe pravo: Uchebnik / Pod red. I.B. Novickogo, I.S. Pereterskogo. M.: Yurisprudenciya, 2005.

5. Baron Yu. Sistema rimskogo grazhdanskogo prava / Per. s nem. L. Petrazhickogo. Vyp. 1. Kn. I. Obshchaya chast'. Izd. 2-e. M., 1898.

6. Ehmih M.V. Vozniknovenie i razvitie grazhdanskoj pravosub'ektnosti gosudarstva po rimskomu pravu // Nauchnyj ezhegodnik Instituta filosofii i prava Ural'skogo otdeleniya Rossijskoj akademii nauk. 2008. Vyp. 8.

7. El'yashevich V.B. Izbrannye trudy o yuridicheskikh licah, ob'ektah grazhdanskikh pravootnoshenij i organizacii ih oborota. V 2 t. T. 1. M.: Statut, 2007.

8. Pokrovskij I.A. Istoriya rimskogo prava. SPb.: Izdatel'sko-torgovyj dom «Letnij sad», 1999.

9. Zaleskij V.V. Grazhdanskoe pravo Rossii. Obshchaya chast'. M.: YuNITI-DANA, 2001.

10. Povetkina N.A. Pravovoj rezhim immuniteta byudzhetna: teoretiko-pravovoj analiz // Zhurnal rossijskogo prava. 2015. № 5.

11. Yushkova Yu.A. Immunitet kak pravovaya kategoriya: Dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2008.

12. Kazna i byudzhet / R.E. Artyuhin, A.V. Bogdanova, Yu.V. Ginzburg i dr.; отв. red. D.L. Komyagin. M.: Nauka, 2014. 501 s.

13. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 23 dekabrya 1997 g. № 21-P // Vestnik Konstitucionnogo Suda RF. 1998. № 1.

14. Mejer D.I. Russkoe grazhdanskoe pravo. V 2 ch. M.: Statut (Klassika rossijskoj civilistiki), 1997. Ch. 1.

15. Zakony grazhdanskiye s raz'yasneniyami Pravitel'stvuyushchego Senata i kommentariyami russkikh yuristov / Sost. I.M. Tyutryumov. M.: Statut (Klassika rossijskoj civilistiki), 2004. Kn. 2.

16. Venediktov A.V. Gosudarstvennaya socialisticheskaya sobstvennost'. M.; L.: Izd-vo AN SSSR. 1948.

17. Grazhdanskoe pravo / Pod red. P.E. Orlovskogo, S.M. Korneeva. M.: Yurid. lit., 1969. T. 1.

18. Golubcov V.G. Gosudarstvo kak chastnopravovoj sub'ekt: pravovaya priroda i osobennosti // Zhurnal rossijskogo prava. 2010. № 10.

19. Dement'eva O.A. Vremennaya finansovaya administraciya kak institut otvetstvennosti publichnoj vlasti // Zhurnal rossijskogo prava. 2013. № 9.

20. Yaroshenko K.B. Vozmeshchenie vreda, prichinennogo dejstviyami dolzhnostnyh lic // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. 1982. № 8.

21. Muravskij V.F. Sub'ekty obyazatel'stva po vozmeshcheniyu vreda, prichinennogo pravoohranitel'nymi organami // Rossijskij sledovatel'. 2006. № 6.