

К ВОПРОСУ О НАДЕЛЕНИИ МЕСТНЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ И ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН ПРАВАМИ ЮРИДИЧЕСКОГО ЛИЦА

© 2009 г. Е. Б. Айтказинов¹

Учение о юридических лицах традиционно относится к предмету гражданско-правового регулирования. С течением времени, как полагает Е.А. Суханов, категория юридического лица получила гораздо более широкое распространение и стала использоваться законом по отношению ко всякой самостоятельной организации, допущенной государством к участию в имущественном обороте, в том числе и к публично-правовым образованиям, и к некоторым органам самого государства².

Словосочетание “юридическое лицо”, отмечает В.Е. Чиркин, использовавшееся ранее почти исключительно в гражданском праве, а затем применительно к классификациям (физические – юридические лица) – в теории права, а теперь также используется и в конституционном праве. Многие зарубежные конституции (Италии, Литвы, Португалии, Словакии и др.) используют этот термин по отношению к различным явлениям (профсоюзам, религиозным организациям, муниципальным образованиям и др.). В Конституции Кипра 1960 г. говорится о “юридических лицах частного права” (ч. 4 ст. 23), в ст. 17 Конституции Греции 1975 г. – о “юридических лицах публичного права”³.

Реальные обстоятельства, вызвавшие существование разнообразных юридических лиц, в том числе не укладывающихся в рамки гражданско-правового регулирования, заставляли искать новые формулировки, приспособлять прежние положения к сложившимся реалиям⁴. Поэтому в правовой доктрине появилась такая категория, как “юридическое лицо публичного права”. На сегодня это понятие наиболее разработано и применяется в зарубежных странах, особенно в странах континентального права, хотя и не получило широкого распространения. Например, в Германии к юридическим лицам публичного права относятся организации, обладающие в силу специальных законодательных предписаний самостоятельной правосубъектностью в публичных и частных правоотношениях. Таковыми, например, являются церкви, высшие учебные заведения, общинные и окружные органы местного самоуправления

ния, благотворительные фонды⁵. В такой стране, как Бразилия, к юридическим лицам публичного права относятся Федерация, каждый из ее штатов и федеральный округ, каждый из муниципальных округов, учреждений в соответствии с законом (ст. 14 Гражданского кодекса Бразилии 1916 г.)⁶.

Термин “юридическое лицо публичного права” применялся и в дореволюционной России. Так, Г.Ф. Шершеневич к группе юридических лиц публичного права относил: казну, представляющую государство с хозяйственной стороны, дворянское, городское и сельское общества, земство (городское и уездное), казенные учебные заведения, монастыри, церкви, архиерейские дома⁷. В советское время об этом писали А.В. Венедиктов⁸, М.И. Кулагин⁹ и др. Например, М.И. Кулагин, не выделяя специально признаков юридического лица публичного права, в то же время указывал, что такое лицо наделяется государственно-властными полномочиями, что не присуще публичному лицу частного права. Он также отмечал, что такие лица выступают как носители государственной воли, носители публичных прав и обязанностей. При этом общественные отношения с их участием, полагал он, могут регулироваться и гражданским, и административным, и конституционным правом¹⁰. В современном российском правовом порядке, несмотря на то что концепция юридического лица публичного права не получила своего развития¹¹, эта

⁵ См.: Creifelds C. Rechtswörterbuch. 14. Auflage. München, 1997. S. 678.

⁶ См.: Гражданское и семейное право развивающихся стран. Сборник нормативных актов. Гражданские кодексы стран Латинской Америки. М., 1988. С. 65.

⁷ См.: Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. М., 1911. С. 91.

⁸ См.: Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность. М.; Л., 1948.

⁹ См.: Кулагин М.И. Государственно-монополистический капитализм и юридическое лицо. М., 1987.

¹⁰ Там же. С. 33–37.

¹¹ На это, в частности, указывает Е.А. Суханов: “У нас никто не знает, что такое юридические лица публичного права, на каких началах они могут и должны участвовать в обороте, какое такое у них право на имущество, если они не являются собственниками? (Цит. по: Козлова Н.В. Понятие и сущность юридического лица. Очерк истории и теории. Учебное пособие М., 2003. С. 278).

¹ Аспирант кафедры правовых основ управления МГУ им. М.В. Ломоносова.

² См.: Гражданское право. В 4-х т. Т. 1. Общая часть. Учебник для студентов / Отв. ред. Е.А. Суханов. М., 2006. С. 212.

³ См.: Чиркин В.Е. Еще раз о юридическом лице публичного права // Журнал рос. права. 2006. № 5. С. 94.

⁴ См.: Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права // Журнал рос. права. 2005. № 5. С. 18.

проблема освещалась в трудах известных ученых В.Е. Чиркина и О.Е. Кутафина¹².

В казахстанском законодательстве не существует понятия юридического лица публичного права. Нет и научных трудов казахстанских авторов, посвященных данной проблематике. В Гражданском кодексе Республики Казахстан от 27 декабря 1994 г.¹³ (далее – ГК РК) дается лишь общее понятие юридического лица. Так, согласно ст. 33 ГК РК юридическим лицом признается организация, которая имеет на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления обособленное имущество и отвечает этим имуществом по своим обязательствам, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Но ни в одной статье Гражданского кодекса не говорится о государственных органах как о юридических лицах, не названы таковыми и аппараты государственных органов. Вместе с тем, гражданское законодательство признало самостоятельными, особыми субъектами гражданского права государство и административно-территориальные единицы (публично-правовые образования), существующими наряду с юридическими и физическими лицами. Во многих правоприменительных актах, пишет Е.А. Суханов, государство в целом и (или) его органы (учреждения), а также административно-территориальные образования признаются юридическими лицами публичного права. Они отличаются от обычных юридических лиц частного права тем, что создаются на основе публично-правового (обычно-административного, властно-распорядительного) акта и преследуют в своей деятельности публичные (общественные) цели, а также имеют определенные властные полномочия. Их правовой статус регламентируется нормами публичного, а не частного права, но в качестве субъектов имущественного оборота они уравниваются с юридическими лицами частного права¹⁴.

Согласно ст. 114 ГК РК к Республике Казахстан и ее административно-территориальным единицам применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из законодательных актов. Публично-правовым образованиям предоставлено право участвовать в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений (ст. 111–112 ГК РК). Являясь субъектами гражданского права, публично-правовые образования обладают гражданской дееспособностью, которая реализуется через органы государственной власти, действующие в рамках их компетенции, установленной актами о статусе этих органов (ч. 2 ст. 111, ст. 112 ГК РК). В этой связи действия

органов власти, совершенные в пределах их компетенции, как полагает Е.А. Суханов, являются действиями самих публично-правовых образований. Важно поэтому определить, по его мнению, основаны ли эти действия на соответствующих полномочиях данных органов, входят ли они в их компетенцию¹⁵.

В Гражданском кодексе не указывается, в какой организационно-правовой форме могут создаваться те или иные государственные органы. Между тем в п. 2 ст. 105 ГК РК предусматривается такая организационно-правовая форма некоммерческих организаций, как государственное учреждение. Закрепляя его понятие, Гражданский кодекс при этом не отождествляет его с государственным органом. Тем не менее в п. 2 ст. 105 ГК РК указываются признаки государственного учреждения, которые во многом схожи с признаками государственного органа: 1) и те, и другие могут быть созданы только государством; 2) и те, и другие создаются на основании Конституции, законов Республики Казахстан, нормативных правовых актов Президента, Правительства Республики Казахстан и акиматов областей (городов республиканского значения, столицы), района (города областного значения); 3) финансирование и тех, и других может осуществляться только за счет государственного бюджета. Однако выявление таких общих черт не дает нам оснований для приравнивания этих понятий. К государственным учреждениям зачастую относятся различные структурные подразделения государственных органов, сами не являющиеся таковыми. Например, в перечне организаций, находящихся в ведении Министерства энергетики и минеральных ресурсов РК, к государственным учреждениям отнесены Учебный центр нефтегазовой промышленности и Капиталнефтегаз¹⁶. Государственными учреждениями названы и образовательные, культурные учреждения Министерства образования и науки РК, несмотря на то что большинство из них отнесены к государственным предприятиям. Так, среди государственных учреждений этого ведомства можно встретить такие учреждения, как Казахская национальная консерватория им. Курмангазы, Казахская национальная академия искусств им. Т.К. Жургенова, Алматинская республиканская военная школа-интернат им. Б. Момышулы, Республиканская специализированная физико-математическая средняя школа-интернат для одаренных детей им. О. Жаутыкова, Республиканская научно-педагогическая библиотека и Мемориальный музей акад. К.И. Сатпаева¹⁷.

Государственное учреждение как одна из организационно-правовых форм некоммерческих организаций успешно применяется и для оформления статуса юри-

¹⁵ Там же. С. 377.

¹⁶ Перечень организаций, находящихся в ведении Министерства энергетики и минеральных ресурсов Республики Казахстан. Утвержден постановлением Правительства Республики Казахстан от 28 октября 2004 г. // Справочная система «Юрист РК».

¹⁷ Перечень организаций, находящихся в ведении Министерства образования и науки Республики Казахстан. Утвержден постановлением Правительства Республики Казахстан от 28 октября 2004 г. // Справочная система «Юрист РК».

¹² См.: Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М., 2007; Кутафин О.Е. Субъекты конституционного права Российской Федерации как юридические и приравненные к ним лица. М., 2007.

¹³ См.: Справочная система «Юрист РК».

¹⁴ См.: Гражданское право. В 4-х т. Т. 1. Общая часть. Учебник для студентов / Отв. ред. Е.А. Суханов. С. 375.

дического лица государственных органов Республики Казахстан. Например, в положениях о соответствующих министерствах и агентствах Республики Казахстан указывается, что они (министерства и агентства) наделяются статусом юридического лица в организационно-правовой форме государственного учреждения, имеют печати и штампы со своим наименованием на государственном языке, бланки установленного образца, а также в соответствии с законодательством счета в органах казначейства¹⁸. Указанные государственные органы, будучи сами юридическими лицами, наделяют таким же статусом свои структурные подразделения (ведомства). Так, например, в положениях о таких структурных подразделениях (ведомствах) Министерства внутренних дел РК, как Следственный комитет, Комитет криминальной полиции, Комитет административной полиции, Комитет дорожной полиции, указывается, что эти ведомства являются юридическими лицами в организационно-правовой форме государственного учреждения. Им предоставлено право иметь все атрибуты юридического лица, что и самому министерству¹⁹. Аналогичным статусом наделяются и структурные подразделения (ведомства) других центральных исполнительных органов, как входящих, так и не входящих в состав Правительства РК.

Таким образом, гражданским законодательством устанавливаются лишь организационно-правовые формы для создания государственных органов в форме юридического лица, причем такие формы имеют закрытый перечень. Наделение же государственных органов статусом юридического лица осуществляется непосредственно законами, нормативными правовыми актами о таких органах Президента, Правительства и местных исполнительных органов Республики Казахстан. Причем закрепление за государственными органами статуса юридического лица происходит только в тех случаях, когда это прямо предусмотрено в соответствующем акте об этом органе.

¹⁸См., например: Положение о Министерстве энергетики и минеральных ресурсов Республики Казахстан, утв. постановлением Правительства РК от 28 октября 2004 г.; Положение о Министерстве образования и науки Республики Казахстан, утв. постановлением Правительства РК от 28 октября 2004 г.; Положение о Министерстве по чрезвычайным ситуациям Республики Казахстан, утв. постановлением Правительства РК от 28 октября 2004 г.; Положение о Министерстве охраны окружающей среды Республики Казахстан, утв. постановлением Правительства Республики Казахстан от 28 октября 2004 г.; Положение о Министерстве экономики и бюджетного планирования Республики Казахстан, утв. постановлением Правительства РК от 28 октября 2004 г.; Положение о Министерстве финансов Республики Казахстан, утв. постановлением Правительства РК от 28 октября 2004 г. // Справочная система "Юрист РК".

¹⁹См.: Положения о Следственном комитете, Комитете криминальной полиции, Комитете административной полиции, Комитете дорожной полиции, утвержденные Правительством РК от 21 апреля 2006 г. // Справочная система "Юрист РК".

Что касается местных²⁰ представительных (маслихаты) и исполнительных (акиматы) органов, то они в соответствии со ст. 1 Закона "О местном государственном управлении в Республике Казахстан" от 23 января 2001 г.²¹ являются коллегиальными органами и не обладают статусом юридического лица. Статья 6 ранее действовавшего Закона "О местных представительных и исполнительных органах Республики Казахстан" от 10 декабря 1993 г.²² наделяла маслихаты – собрания депутатов и местную администрацию правами юридического лица. Они имели печати с изображением Государственного герба Республики Казахстан, за ними закреплялось имущество, созданное или приобретенное за счет собственных средств либо переданное собственником, необходимое для социально-экономического развития региона и выполнения задач, стоявших перед ними. Закон "О местном государственном управлении в Республике Казахстан" решил эту проблему иначе, наделив правами юридического лица обслуживающие деятельность маслихатов и акиматов вспомогательные органы – их аппараты, которые согласно п. 2, 3 ст. 1 Закона являются государственными учреждениями, осуществляющими информационно-аналитическое, организационно-правовое и материально-техническое обеспечение деятельности маслихатов и акиматов. Сторонники в пользу такого решения обосновывают свою позицию тем, что, во-первых, для акимата и маслихата невозможно определить организационно-правовую форму юридического лица, а во-вторых, они как коллегиальные органы не соответствуют требованиям, предъявляемым гражданским законодательством к юридическим лицам²³. Противники такого подхода считают, что отсутствие у местных представительных и исполнительных органов прав юридического лица не позволяет им быть полноценными органами местного государственного управления и нормально осуществлять свои функции²⁴.

Как было отмечено выше, вопросы участия административно-территориальных единиц Республики Казах-

²⁰Слово "местные" применительно к представительным и исполнительным органам не означает, что их деятельность осуществляется только на местном (низовом) уровне управления, т.е. на территории аула (села), поселка, района в городе, города районного и областного значения. Эти органы функционируют также на уровне регионов, т.е. в областях и городах республиканского значения Республики Казахстан. Обобщенное употребление термина "местный" применительно к представительным и исполнительным органам власти регионального и местного уровня связано с тем, что в Республике Казахстан на низовом (местном) уровне местное самоуправление пока еще не введено и этот уровень управления в настоящее время представлен представительными и исполнительными органами государственной власти, за исключением сельской и поселковой местности, где исполнительно-распорядительные функции (функции государственного управления) осуществляются единолично акимом.

²¹См.: Справочная система "Юрист РК".

²²См.: Справочная система "Юрист РК".

²³См.: Котлов А.Н. Реформирование местного управления // Юридическая газ. 1999. 15 дек.; Сапаргалиев Г.С. Конституционное право Республики Казахстан. Академический курс. Алматы, 2002. С. 484.

²⁴См.: Сагындыкова А.Н., Жанузакова Л.Т. Некоторые проблемы формирования местных представительных органов Республики Казахстан // Гос. и право. 2007. № 9. С. 69.

стан как публично-правовых образований строятся по типу участия их представителей в указанных отношениях. Административно-территориальные единицы, не являясь юридическими лицами, для решения стоящих перед ними общегосударственных, региональных и местных задач наделяют своих представителей полномочиями осуществлять права от их имени. Такими представителями, если исходить из смысла Гражданского кодекса, выступают местные представительные и исполнительные органы. Так, согласно ст. 112 ГК РК от имени административно-территориальной единицы могут своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступать в суде местные представительные и исполнительные органы в рамках их компетенции, установленной законодательными актами, положениями или иными актами, определяющими статус этих органов. Как видим, данная норма путем предоставления местным представительным и исполнительным органам определенных гражданских прав и обязанностей наделяет их, таким образом, не только признаками юридического лица, но и вытекающими из них правами. Закон “О местном государственном управлении в Республике Казахстан”, возлагая на местные представительные и исполнительные органы обязанность по проведению государственной политики на соответствующей территории и ее развитию, а также устанавливая их ответственность за состояние дел на соответствующей территории, также наделяет их правами представителей соответствующих административно-территориальных единиц (п. 6 ст. 1 Закона). Между тем отсутствие гражданской правоспособности у местных представительных и исполнительных органов, по сути, лишает их юридической возможности полноценно осуществлять функции публичного управления, представлять интересы и выступать от имени административно-территориальной единицы и государства в суде и иных инстанциях.

Особенностью местных представительных и исполнительных органов как субъектов публичного права является то, что компетенция по их участию в гражданских правоотношениях устанавливается актами публичного, а не частного (гражданского) права. Соответственно, можно говорить о специальной правоспособности этих органов в гражданских правоотношениях, поскольку указанные субъекты могут иметь лишь те гражданские права и обязанности, которые соответствуют целям их деятельности и публичным интересам. Местные представительные и исполнительные органы в гражданских правоотношениях действуют на основании полномочий, закрепленных за ними Законом “О местном государственном управлении в Республике Казахстан” и иными законодательными актами Республики Казахстан. Этот закон предоставляет местным представительным и исполнительным органам, действующим от имени административно-территориальных единиц, широкий круг полномочий по участию в гражданско-правовых отношениях. Так, в соответствии с п. 4 ст. 6 Закона “О местном государственном управлении в Республике Казахстан” маслихаты областей, городов республиканского значения и столицы Республики Казахстан по предложениям соответствующих акиматов вправе принимать решения о заимствовании в соответствии с законодательными актами Республики Казахстан. Реализация практически всех программ и планов

развития, утвержденных маслихатом на сессии, сопряжена с участием местных исполнительных органов в отношениях, регулируемых гражданским правом. Так, местные исполнительные органы вправе выступать заказчиками на выполнение работ по благоустройству территорий, коммунальному обслуживанию населения, строительству и ремонту объектов социальной инфраструктуры, производству продукции и оказанию услуг для населения (ст. 27 Закона). Местные исполнительные органы могут выступать государственными заказчиками по поставкам и подряду для государственных нужд. Этим органам (в лице акима) предоставлено право подписывать контракты и контролировать их исполнение по вопросам приватизации, аренды, продажи предприятий, месторождений и других объектов государственной собственности (п/п. 12 п. 1 ст. 29 Закона).

Таким образом, как конституционное, так и гражданское законодательство Республики Казахстан предоставило право выступать в конституционно-правовых и гражданских отношениях от имени административно-территориальной единицы и в случаях, определенных законодательством, от имени государства местным представительным и исполнительным органам государственной власти, а не их аппаратам. В связи с чем полагаем, что наделение аппаратов местных представительных и исполнительных органов статусом юридического лица нецелесообразно. Их следует рассматривать в качестве вспомогательных подразделений маслихатов и акиматов, призванных обеспечивать лишь деятельность этих органов, но не осуществлять функции последних от имени административно-территориальной единицы и в случаях, определенных законодательством, от имени государства. Необходимо учитывать и то, что аппараты специально не создаются для выполнения только лишь хозяйственных функций. На них возложено также информационно-аналитическое и организационно-правовое обеспечение деятельности местных представительных и исполнительных органов. К тому же данные вспомогательные подразделения не могут самостоятельно принимать решения или заключать гражданско-правовые договоры. Любые их действия должны быть согласованы (одобрены и в последующем утверждены) с должностными лицами маслихатов и акиматов. Кроме того, наделение аппаратов местных представительных и исполнительных органов правами юридического лица с гражданско-правовой точки зрения выглядит абсурдным, поскольку сами маслихаты и акиматы, чьими структурными подразделениями являются их аппараты, юридическими лицами не являются. Поэтому полагаем необходимым внести изменения в Закон “О местном государственном управлении в Республике Казахстан”, наделив местные представительные и исполнительные органы как представителей публично-правовых образований (административно-территориальных единиц и государства) правами юридического лица и, соответственно, необходимыми для этого атрибутами – самостоятельным балансом, печатью с изображением Государственного герба Республики Казахстан и т.п. Практика наделения региональных органов государственной власти правами юридического лица существует в Российской Федерации, где в соответствии с п. 7 ст. 4 и п. 4 ст. 20 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”

от 6 октября 1999 г.²⁵ законодательный (представительный) и высший исполнительный органы государственной власти субъекта Российской Федерации наделяются правами юридического лица и, соответственно, гербовой печатью, а их аппараты являются государственными органами, обеспечивающими их деятельность. Субъекты РФ, реализуя данную норму, закрепили в своих конституциях и уставах соответствующие положения. Так, в ст. 71, 89 Конституции Республики Коми от 17 февраля 1994 г. отражено, что Государственный совет и Правительство Республики Коми обладают правами юридического лица и имеют гербовую печать²⁶. В п. 2 ст. 33 и п. 7 ст. 44 Устава г. Москвы от 28 июня 1995 г. также говорится, что Московская городская дума и Правительство Москвы обладают правами юридического лица и имеют гербовую печать²⁷. Аналогичные положения содержатся во многих других Конституциях и уставах субъектов²⁸.

Возникает другой вопрос: в какой организационно-правовой форме могут быть созданы местные представительные и исполнительные органы? Поскольку маслихаты и акиматы не преследуют извлечения дохода в качестве своей основной цели деятельности и не распределяют полученный чистый доход между участниками, то в соответствии с Гражданским кодексом их можно отнести к некоммерческим организациям. А согласно п. 3–1 ст. 34 ГК РК некоммерческая организация, финансируемая только за счет государственного бюджета, может быть создана исключительно в форме государственного учреждения, которое отличается от других юридических лиц особенностями своего правового положения. Как было отмечено выше, государственное учреждение может быть создано только государством, которое в соответствии с законодательными актами решает вопросы создания такого учреждения, определения предмета и целей его деятельности, обладает правом определять юридическую судьбу и содержание его деятельности. Поскольку собственником имущества государственного учреждения, находящегося у него на праве оперативного управления, является государство, следовательно, ему принадлежит право осуществления контроля за эффективностью использования и сохранностью государственным учреждением переданного ему имущества, в связи с чем государственное учреждение не вправе самостоятельно отчуждать или иным способом распоряжаться закрепленным за ним имуществом и имуществом, приобретенным за счет средств, выделенных ему по смете, если иное не будет установлено законодательным актом (п. 1 ст. 206 ГК РК). Будучи некоммерческими организациями, государственные учреждения предназначены для выполнения не экономических (хозяйственных), а управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера (п. 1 ст. 105 ГК РК). Данное положение,

как отмечает Е.А. Суханов, исключает для их потенциальных кредиторов возможность обращения взыскания на их имущество (кроме денежных средств), которое затруднило бы выполнение учреждениями названных функций, а для них самих – возможность банкротства, свойственную коммерческим организациям²⁹. Поэтому в целях охраны интересов других участников гражданского оборота, законом установлена субсидиарная ответственность по обязательствам государственных учреждений собственника их имущества, т.е. государства (п. 1 ст. 44 ГК РК).

Разумеется, местные представительные и исполнительные органы с гражданско-правовой точки зрения не могут быть юридическими лицами в полном смысле этого слова. Как уже отмечалось ранее, подобные субъекты относятся к юридическим лицам публичного права. Это обусловлено тем, что маслихаты и акиматы как государственные органы, являющиеся представителями соответствующих административно-территориальных единиц, обладают особенностями, обусловленными их публично-правовой природой. В частности, они реализуют полномочия и осуществляют функции государственного управления, которые по своему характеру являются публично-властными. Деятельность этих органов, в отличие от других видов юридических лиц, связана не с отдельной группой частных лиц, а с интересами всего населения, проживающего на территории соответствующей административно-территориальной единицы. Поэтому отношения между этими органами и населением, а также другими субъектами права являются не корпоративными, как между коммерческими юридическими лицами и их членами, а публично-правовыми. Говоря о проблемах ответственности местных представительных и исполнительных органов, следует отметить, что она в своей основе имеет скорее публично-правовой (конституционно-правовой или политической), нежели частноправовой (гражданско-правовой) характер. Так, Закон “О местном государственном управлении в Республике Казахстан”, закрепляя основания для досрочного роспуска маслихатов и должностных лиц местных исполнительных органов, устанавливает тем самым конституционно-правовую (политическую) ответственность для таких органов и их должностных лиц. Если даже сравнить гражданско-правовую ответственность юридических лиц в их традиционном понимании и государственных органов, созданных в форме государственных учреждений, то и здесь она имеет существенные различия. Так, ст. 44 ГК РК, предусматривая гражданско-правовую ответственность юридического лица, в то же время устанавливает, что юридические лица, в отличие от государственных учреждений, отвечают по своим обязательствам всем принадлежащим им имуществом. В случае же наступления гражданско-правовой ответственности местных представительных и исполнительных органов отвечать придется не им, а административно-территориальной единице, от имени которой они выступают, причем средствами соответствующего бюджета и иным имуществом местной казны, собственником которого является государство, в связи с чем на маслихаты и акиматы могут распространяться не общие, а лишь специальные нормы Гражданского кодекса, поскольку порядок образования этих го-

²⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

²⁶ См.: Конституция Республики Коми от 17 февраля 1994 г. // Справочная система “Гарант”.

²⁷ См.: Устав города Москвы от 28 июня 1995 г. // Справочная система “Гарант”.

²⁸ См., например: Конституция Республики Тыва от 6 мая 2001 г., Устав Ростовской области от 29 мая 1996 г., Устав Ивановской области от 8 мая 1996 г., Устав Московской области от 11 декабря 1996 г. и др. // Справочная система “КонсультантПлюс”.

²⁹ См.: Суханов Е.А. О развитии гражданско-правового статуса государственных и муниципальных учреждений // Законодательство. 2006. № 12.

сударственных органов, основы их деятельности и другие моменты существенно отличаются от порядка создания, реорганизации и прекращения деятельности других видов юридических лиц, деятельность которых традиционно регулируется нормами частного права.

К местным представительным и исполнительным органам как к юридическим лицам некоторые положения Гражданского кодекса могут быть вообще не применимы. Так, маслихаты и акиматы создаются не на основании учредительного документа, а путем их учреждения государством, что находит свое отражение в Конституции и специальном Законе «О местном государственном управлении в Республике Казахстан». Поэтому для местных представительных и исполнительных органов их «учредительным документом» является соответствующий закон, а для исполнительных органов, финансируемых из местного бюджета, такими документами выступают положения об этих органах, утвержденные акиматами. Соответственно, маслихаты и акиматы не нуждаются в государственной регистрации. Правоспособность этих органов возникает и прекращается на основании решения государства о создании и прекращении деятельности этих органов, оформленного в надлежащем виде. В этой связи, справедливо отмечает С.С. Дуканов, в отношении органов государственной власти действует распорядительный порядок создания и прекращения, особенностями которого является то, что их правоспособность возникает и прекращается на основании не записей, вносимых в реестр юридических лиц, а распорядительного акта³⁰. К местным представительным и исполнительным органам не могут быть применены и положения ст. 43 ГК РК о представительствах и филиалах юридических лиц, так как эти органы не могут создавать указанные виды обособленных подразделений. Для них не подходит установленный Гражданским кодексом порядок реорганизации юридических лиц. И наконец, местные представительные и исполнительные органы, как и, впрочем, другие государственные органы, не могут быть

ликвидированы и признаны в соответствии со ст. 52 ГК РК банкротами, подобно коммерческим организациям, постольку, поскольку по долгам этих органов отвечает соответствующая административно-территориальная единица своим бюджетом.

Таким образом, участие в гражданском обороте не является целью создания местных представительных и исполнительных органов. Маслихаты и акиматы создаются на территории соответствующей административно-территориальной единицы для реализации государственной политики. Закрепление же их в качестве субъектов гражданского права необходимо лишь для осуществления ими управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера. Поэтому как выполнение этих функций, так и полноценное функционирование местных представительных и исполнительных органов как субъектов публичного права на соответствующей территории административно-территориальной единицы будет невозможным без закрепления за ними статуса юридического лица. Но надо учитывать при этом, что должны быть и иные способы оформления такого статуса. Прежде всего должна учитываться публично-правовая природа маслихатов и акиматов и особенности ее влияния на участие этих органов в гражданском обороте. Мы согласны с точкой зрения проф. В.Е. Чиркина, что многие заблуждения в отношении понимания публично-правовых образований и их государственных органов как юридических лиц публичного права связаны с несовершенством определения юридического лица в Гражданском кодексе. Оно сформулировано с цивилистических позиций и по многим параметрам не подходит к субъектам публичных правоотношений. Поэтому полагаем необходимым поддержать позицию профессора, считающего необходимым разработать более общее (пусть оно будет и более абстрактным) понятие юридического лица, которое было бы применимо к юридическим лицам и частного, и публичного права³¹.

³⁰См.: Дуканов С.С. Гражданско-правовое регулирование прекращения юридических лиц в Российской Федерации. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 21–22.

³¹См.: Чиркин В.Е. Субъекты конституционного права в частноправовых отношениях // Журнал рос. права. 2007. № 2. С. 152–153.