

# ТЕОРИЯ ТА МЕТОДОЛОГІЯ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА



**Ольга Романовская,**  
доктор юридических наук,  
профессор кафедры частного  
и публичного права  
Пензенского государственного  
университета

УДК 347.191

## *Юридические лица публичного права*

В современной правовой доктрине России концепция юридического лица публичного права активно развивается и находит всё большее количество своих сторонников [1, 2, 12, 13]. Почему-то считается, что многие видные ученые-цивилисты стоят на иной позиции, отрицая данное понятие, среди которых, прежде всего, называют В. П. Мозолина и Е. А. Суханова. Считается, что В. П. Мозолин подчеркивает: вводить такое понятие в гражданское законодательство нельзя [8, с. 99–100]. Мнением Е. А. Суханова оперируют, ссылаясь на его оценки существования госкорпораций. Однако, если внимательно почитать работы указанных авторов, нетрудно увидеть, что в оценках их научных исследований в устах другой стороны нередко присутствует упрощенный подход. Мол, не поддержива-

ют создание госкорпораций, или указывают на необходимость следования системе юридических лиц, значит, они – противники всей доктрины юридических лиц публичного права. Как представляется, надо более внимательно подходить к аргументации каждой стороны, тем более уважительно следует относиться к мнениям таких видных ученых, как Е. А. Суханов и В. П. Мозолин. Учитывая, что концепция юридического лица является одной из ключевых в гражданском праве, рассмотрим ее более подробно.

В Постановлении Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате» от 19 мая 1998 г. № 15 П [10] было указано, что нота-

риальные палаты выполняют публично-правовое предназначение, а это, в свою очередь, предопределяет особый статус организации и вид юридического лица, отличный от общественного объединения: «Именно в силу публичного предназначения нотариальных палат для их организации неприемлем принцип добровольности, характерный для членства в других объединениях, которые создаются исключительно на основе общности интересов граждан (ст. 30 Конституции Российской Федерации, ст. 117 Гражданского кодекса Российской Федерации, ч. 1 ст. 3 Федерального закона «Об общественных объединениях»)». Как видно, делается значимый вывод: на публичные органы не распространяются нормы Гражданского кодекса РФ, их организационно-правовая форма отличается от законодательных моделей, предусмотренных для институтов частного права.

В 2009 г. Советом при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства была одобрена Концепция развития законодательства о юридических лицах (протокол № 68 от 16 марта 2009 г.) [6]. В частности, в Концепции было подвергнуто сомнению право на существование государственных корпораций. Однако из частного вопроса сформулирован общий вывод: «Госкорпорация является не организационно-правовой формой юридического лица в смысле гл. 4 ГК РФ, а специальным способом создания субъектов права, уникальных по своему правовому (частно-правовому и публично-правовому) статусу. Оценка необходимости их создания и функционирования выходит за рамки гражданского права» (прим. – О. Р.). Обращает внимание, что авторы концепции не отрицают самой идеи существования юридических лиц с особым статусом, в том числе существования публичных образований. Правильно

подчеркивается, что публичный статус определяется нормами публичного права, а не гражданского.

Концепция развития законодательства о юридических лицах, в разработке которой принимал активное участие Е. А. Суханов, содержит специальный раздел, посвященный статусу государственных органов. В Концепции констатируется: «В законодательстве отсутствует ясность в отношении того, каковы правовые последствия выступления в гражданском обороте государства через его органы, которые одновременно являются юридическими лицами. В связи с этим закрепленная в ГК возможность для публично-правовых образований (как субъектов права) выступать в обороте через их органы, заключая сделки, непосредственно порождающие правовые последствия для публично-правового образования, не в полной мере используется на практике». В Концепции отмечается, что статус юридического лица необходим органу государственной власти для совершения сделок, направленных на обеспечение его внутрихозяйственной деятельности. Во властной деятельности орган государства действует не от своего имени, а от имени государства: «Наличие у органа власти статуса юридического лица не должно приводить к тому, что стороной совершенной им сделки по общему правилу признавалось бы это юридическое лицо, а не публично-правовое образование в целом. Такой подход не соответствует защите интересов участников гражданского оборота. Помимо прочего, публично-правовое образование периодически преобразует свои органы, перераспределяет функции между ними, что влечет за собой реорганизацию или ликвидацию соответствующего юридического лица, статус которого присваивался упраздненному органу власти. При этом в случаях ликвидации возникает вопрос о правопреемстве между прежним

органом и вновь созданным. С этой точки зрения «удвоение» субъектов сделки (публично-правовое образование в лице органа власти и юридическое лицо как частноправовая оболочка данного органа) вносит путаницу в гражданский оборот. Единым субъектом прав и обязанностей должно стать само публично-правовое образование, которое должно им оставаться независимо от того, меняет ли оно свои органы, ликвидирует ли оно юридические лица, через которые указанные органы осуществляли сделки, реализуя правоспособность публично-правового образования». С таким выводом согласен В. Е. Чиркин: «Органы государства и муниципальных образований не могут выступать от своего имени в качестве хозяйствующих субъектов (если они, их должностные лица и участвуют в гражданско-правовых отношениях, то не от собственного имени, а как законные представители государства, субъекта федерации, муниципального образования). Сами по себе государственные и муниципальные органы не являются по своему существу субъектами гражданского права, к ним не может быть отнесено общее понятие юридического лица, которое содержится в ст. 48 ГК РФ... мы и говорили об элементах гражданско-правовой правосубъектности у юридических лиц публичного права, констатируя одновременно, что это не превращает их по своему основному качеству в юридических лиц частного права» [18, с. 118].

В Концепции специально указывается, что категория «юридическое лицо публичного права» используется в некоторых европейских правовых порядках, но его содержание может различаться в зависимости от исторических условий развития конкретной страны. Понятно, что при отсутствии единого понимания в Европе не стоит слепо заимствовать данную категорию и выдавать ее как за общепри-

знанную цивилизованным миром. В то же время подчеркнем, что данный вывод – не смертельный удар по теории юридических лиц публичного права, а посыл к взвешенности и продуманности при внедрении новых институтов. Именно поэтому далее в Концепции мы находим: «Наряду с этим можно признать известную полезность категории «юридическое лицо публичного права» с точки зрения упорядочения регламентации участия в гражданских правоотношениях публично-правовых образований и их органов. С этой точки зрения выделение юридических лиц публичного права не предполагает конструирования новой разновидности юридических лиц – особой организационно-правовой формы. Следует исходить из того, что юридические лица публичного права суть органы публичной власти, предназначенные осуществлять властные функции. Такие организации не должны участвовать в гражданских правоотношениях от своего имени и в своих интересах (поскольку они не являются юридическими лицами частного права, например, госбюджетными учреждениями), но государство и другие публично-правовые образования при необходимости непосредственного участия в названных правоотношениях могут использовать данные организации» [3, с. 232]. В предложениях по совершенствованию законодательства специально отмечается, что не допустимо рассматривать органы публичной власти сквозь призму частного права. В. П. Мозолин также особо подчеркивает, что в понятие юридического лица нельзя включать государственную деятельность в широком смысле этого слова [9].

Подводя итог, следует сформулировать общий вывод, что Е. А. Суханов и В. П. Мозолин пытаются, прежде всего, защитить общие устоявшиеся принципы гражданско-правовой науки, дополнительно указывая, что

теорией юридических лиц публично-го права должны заниматься, в первую очередь, конституционалисты и административисты. Как пишет А. Головизнин: «Если понятие юридического лица определяется исключительно в гражданском праве, то конструкция государства (государственного или муниципального образования) – предмет изучения конституционного (государственного) и административного права» [2, с. 60]. Не надо с помощью подрыва канонов гражданского права попытаться решить проблемы публичного права. Не выигрывают ни та, ни другая системы права и знаний. К сожалению, следует констатировать, что «ползучее» размывание публичного и гражданского в органе государственной власти приводит к серьезным пагубным последствиям. С одной стороны, органы государственной власти не прочь побыть активными участниками коммерческой деятельности для получения конкретных финансовых дивидендов, с другой стороны, налицо желание коммерческих структур заручиться статусом «публичного управленца», дабы коммерческие интересы достигать с помощью государственной власти. Как отмечает А. Бердашкевич: «...различия, существующие между правовым статусом органов государственной власти, а также правами и обязанностями юридических лиц, установленные действующим законодательством, «размываются» усилиями с обеих сторон. Органы государственной власти пытаются достичь большей экономической свободы, которую им может предоставить обретение статуса юридического лица. Со своей стороны, юридические лица пытаются получить право на государственный статус, который способствует более свободному доступу к государственному бюджету, что в сочетании со свободой действий открывает определенные перспективы» [1].

При наличии емкой критики сама идея включения юридического лица публичного права в систему субъектов гражданского права заслуживает поддержки. Как отмечает В. И. Лафитский: «Конечно, можно называть ГК РФ «экономической конституцией». Но это не дает права подменять подлинную Конституцию РФ, а тем более нарушать закрепленные в ней положения. А ведь именно к этому ведет отказ в признании статуса юридических лиц за теми государственными и муниципальными органами, которые участвуют в хозяйственном обороте страны. Институт юридических лиц публичного права де-факто существует и в нашей стране, что подтверждают не только приведенные примеры статусов Российской академии наук, Центрального банка РФ, Управления делами Президента РФ, Агентства по страхованию вкладов, но и других юридических лиц, осуществляющих властные полномочия и вместе с тем участвующих в коммерческой деятельности в целях реализации возложенных на них публичных функций» [7, с. 106].

В. Е. Чиркин, являясь безусловным лидером в обозначенной теме, предлагает ввести в оборот данное понятие, выделяя его следующие признаки:

– юридическое лицо публичного права по своему происхождению и основному качеству – публично-правовое образование. Его «цивилистические» свойства, если они есть, не являются основными в его правовом статусе;

– оно имеет особое целевое назначение: реализация не просто общих, а общественных интересов. Юридическое лицо публичного права не вправе преследовать частные интересы своих членов путем использования принадлежащих ему полномочий или имущества;

– юридические лица публичного права, их органы обладают разными

по своему характеру властными полномочиями государственной корпоративной власти. Такие полномочия могут иметь и нормоустанавливающий, и распорядительный, и иной характер, но в самом широком понимании это управленческие полномочия. Они имеют дискреционный характер (чего не может быть у юридического лица частного права), то есть решения юридического лица публичного права, принимаемые им (его органами) по усмотрению, но в пределах закона, распространяются на третьих лиц;

– юридические лица публичного права являются носителями прав и обязанностей публичного характера;

– юридическое лицо публичного права всегда имеет имущество (без материальной основы его деятельность вряд ли возможна). Имущество юридического лица публичного права (и в этом состоит главное) используется не для извлечения прибыли, иной хозяйственной деятельности, а для осуществления его полномочий (компетенции);

– юридическое лицо публичного права создается особым путем: не в порядке соглашения, учредительного договора и т. д., а на основе признания уже существующего явления или путем использования распорядительно-порядка;

– юридическое лицо публичного права не всегда имеет свой устав, не всегда оно нуждается в государственной регистрации, но всегда создается и действует на основе определенного правового акта (актов);

– ответственность юридического лица публичного права в своей основе имеет не частноправовой, а публично-правовой характер. Частноправовая ответственность, если она есть, всегда имеет менее важное значение [17].

О. А. Ястребов, соглашаясь в целом с системой признаков В. Е. Чиркина, представляет собственное опре-

деление: «... под юридическим лицом публичного права следует понимать организацию, которая создана законом или во исполнении закона для реализации общественно значимых целей, интегрирована в систему публичного управления и действует от своего имени в установленной организационно-правовой форме в рамках правового режима, определенного в своей основе нормами публичного права» [19, с. 15].

В. Е. Чиркин отмечает, что понятие юридического, представленное в ст. 48 ГК РФ, носит универсальный характер и не должно корректироваться в зависимости от той либо иной отрасли права. Иными словами, не должно быть такой ситуации, чтобы в конституционном праве было свое определение юридического лица, в гражданском праве – свое и т. д. В то же время в основе общего понятия юридического лица лежит организация: «Не менее важно и то, что понятие юридического лица, данное в ГК РФ и считающееся универсальным, совсем не годится для органов государства, субъектов РФ и местного самоуправления... Однако в учебниках административного права говорится, что организация и орган – разные явления, есть и соответствующие определения» [15]. Автор подчеркивает, что практически все положения о федеральных органах исполнительной власти содержат фразу, что они являются юридическими лицами. Спускаясь вниз по иерархической лестнице управления, таких же примеров можно найти бесчисленное количество. Это означает, что подзаконными актами фактически вводится новый вид юридических лиц. Не совсем понятно при этом, единый ли вид юридического лица – орган государственной власти, либо в рамках общего вида можно классифицировать разновидности юридических лиц в зависимости от организационно-правовой формы органов государственной

власти, благодаря чему можно различать самостоятельные виды юридических лиц – министерство, служба, агентство. В любом случае общие положения гражданского законодательства не стыкуются с положениями об органах государственной власти. В. Е. Чиркин очерчивает возможные варианты поведения законодателя, показывая слабые стороны каждой вероятной модели правового регулирования. Так, если органы государства и местного самоуправления «подогнать» под цивилистическое определение юридического лица, пытаюсь раздвинуть правовое поле, то это может повлечь за собой больше минусов, чем плюсов. Тем самым будет принижаться публичное предназначение этих субъектов правоотношений, а именно оно является главным. Автор также предполагает, что государственные органы и органы местного самоуправления названы юридическими лицами в законах и положениях о них ошибочно, что также не решает основной проблемы. Хотя среди некоторых цивилистов присутствует точка зрения, что органы государственной власти не должны обладать статусом юридического лица [11, с. 28].

Кроме того, В. Е. Чиркин высказывает предложение, что понятие юридического лица, данное в ГК РФ, можно сохранить, расширив его так, чтобы оно охватило и органы государства. Предлагалось сделать это путем простой оговорки: понятие ст. 48 ГК РФ применимо к другим (не названным) явлениям, субъектам права, если они по своему существу могут нести права и выполнять обязанности юридического лица. Однако автор констатирует: «На деле формальная оговорка такого рода не решает проблемы». В конечном итоге автор приходит к следующим выводам. «Если мы хотим органы государства (и по аналогии некоторые другие органы) считать юридическими лицами (что

установлено положениями о них), а, видимо, такая общественная потребность существует, то нужно исключить сложившееся несоответствие в законодательстве, когда законы (ГК РФ, в частности) устанавливают один перечень юридических лиц, имеющий закрытый характер, а подзаконные акты добавляют к нему новые разновидности. По существу, в данном случае подзаконные акты исправляют закон. Так, может быть, поступить наоборот? Видимо, при осуществлении такой «исправляющей работы» цивилистический подход к юридическому лицу недостаточен, важно подключить административистов, да и теоретиков права тоже... Если считать органы государства юридическими лицами (а обратного пути, видимо, нет), то очевидно, что органы государства (а также субъектов РФ, муниципальных образований) коренным образом отличаются от других юридических лиц, к которым мы привыкли с позиций гражданского права» [14].

Итогом последовательных исследований В. Е. Чиркина выступает концепция юридического лица публичного права. Классификация и выявление особенностей – задача специалистов публичного права. Конечно, органы государства участвуют в частно-правовых отношениях, но это не должно перекрывать их публичное предназначение. Нельзя не согласиться с рядом авторов, что многие юридические лица с особым публичным статусом не обособлены от лиц частного права, хотя де-факто это происходит. Это вообще другой тип юридического лица [16]. Приведем соответствующий вывод В. Е. Чиркина: «Юридическое лицо публичного права – это признанное публичной властью в этом качестве материальное и публично-правовое некоммерческое образование, выступающее в правоотношениях в различных организационно-правовых формах, в целях

общего блага путем законного применения публичной власти, сотрудничества с ней, давления на нее, имеющее название, другие идентифицирующие признаки, обладающее имуществом, имеющее права и обязанности и несущее ответственность за свои правовые акты и действия» [18, с. 94].

Кстати, примером «легализации» юридических лиц публичного права может служить Гражданский кодекс Грузии, который содержит ст. 1509 «Юридические лица частного и публичного права». Часть 1 устанавливает: «Предусмотренными Гражданским кодексом Грузии юридическими лицами публичного права считаются:

- а) государство;
- б) местное самоуправление;
- в) юридические лица, созданные государством на основании законодательства или административного акта, которые не сформированы в организационно-правовых формах, определенных Гражданским кодексом или Законом Грузии «О предпринимателях»;
- г) государственные учреждения и государственные фонды, которые созданы не в соответствии с Гражданским кодексом Грузии или Законом «О предпринимателях»;
- д) созданные на основании законодательства и для достижения публичных целей негосударственные организации (политические партии, религиозные объединения и др.).»

По Закону Грузии «О юридических лицах публичного права» от 28 мая 1999 г. юридическое лицо публичного права может быть создано на основе закона, указа президента страны, административного акта органа государственного управления в прямо предусмотренных законом случаях, нормативного акта высшего исполнительного органа автономной респуб-

лики. Оно может быть также создано совместно несколькими государственными органами управления. Юридические лица публичного права могут быть созданы только для осуществления публичных целей и функций, осуществление которых не входит в непосредственную компетенцию государственных органов управления. Юридическое лицо публичного права имеет право осуществлять коммерческую деятельность, однако, только в форме дополнительной деятельности. По законодательству Грузии корпорация публичного права – это юридическое лицо публичного права, созданное на основе членства.

Приведенные доводы и обстоятельства свидетельствуют о том, что включение в правовую систему категории «юридическое лицо публичного права» допустимо только при наличии единого понимания и выработки четкой концепции, принятии не противоречащих друг другу систематизированных правил и норм, посвященных порядку создания, организации и деятельности указанных субъектов права. Решение данных принципиальных вопросов возможно только при наличии совместных усилий ученых-юристов как в системе публичного, так и частного права. В то же время наличие проблем в законодательной и правоприменительной практике показывает, что введение категории юридического лица публичного права в российской оборот не должно откладываться в долгий ящик. Тем более дополнительным стимулом должен стать опыт наших ближайших соседей, где такие субъекты права существуют, действуют соответствующие нормативные акты, определяющие их статус, и тем самым система гражданского права не испытывает какого-то принципиального изъяна.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Бердашкевич А. Органы государственной власти как юридические лица / А. Бердашкевич // Законность. – 2000. – № 11.
2. Головизнин А. Некоторые вопросы участия в гражданском обороте органов государственной власти (местного самоуправления) / А. Головизнин // Хозяйство и право. – 1999. – № 6.
3. Гражданское право / Отв. ред. Е. А. Суханов. – М., 1998. – Т. 1.
4. Долинская В. В. Проблемы законодательства о государственных корпорациях / В. В. Долинская // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2009. – № 4.
5. Ефимова Л. Г. О правовой природе государственных корпораций / Л. Г. Ефимова // Хозяйство и право. – 2008. – № 8.
6. Концепция развития законодательства о юридических лицах (проект) // Вестник гражданского права. – 2009. – № 2.
7. Лафитский В. И. К вопросу о юридических лицах публичного права / В. И. Лафитский // Журнал российского права. – 2011. – № 3.
8. Мозолин В. П. Современная доктрина и гражданское законодательство / В. П. Мозолин. – М., 2008.
9. Отчет о работе «круглого стола» на тему «Проблемы публично-правовых корпораций в России и за рубежом» // Материалы Фонда развития парламентаризма (30 января 2003 г.).
10. Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 22. – Ст. 2491.
11. Усков О. Ю. Проблемы гражданской правосубъектности государственных органов и органов местного самоуправления / О. Ю. Усков // Журнал российского права. – 2003. – № 5.
12. Целовальников А. Б. Гражданско-правовое регулирование создания и деятельности государственных корпораций по российскому законодательству / А. Б. Целовальников // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2009. – № 4.
13. Цимерман Ю. С. Государственная корпорация – специфика правового регулирования / Ю. С. Цимерман // Право и экономика. – 2008. – № 10.
14. Чиркин В. Е. Еще раз о юридическом лице публичного права / В. Е. Чиркин // Журнал российского права. – 2006. – № 5.
15. Чиркин В. Е. Понятие юридического лица и орган государства / В. Е. Чиркин // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 5.
16. Чиркин В. Е. Юридическое лицо в частном и публичном праве / В. Е. Чиркин // Законодательство и экономика. – 2006. – № 5.
17. Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права / В. Е. Чиркин // Журнал российского права. – 2005. – № 5.
18. Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права / В. Е. Чиркин. – М., 2007.
19. Ястребов О. А. Юридическое лицо публичного права: сравнительно-правовое исследование : автореф. дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право» / О. А. Ястребов. – М., 2010.

**Романовська О. В. Юридичні особи публічного права**

У статті розглядаються перспективи впровадження в російське цивільне право нового суб'єкта – юридичної особи публічного права. Аналізуються основні наукові концепції з цього питання. Представлено закордонний досвід (зокрема Грузії).

**Ключові слова:** суб'єкт, юридична особа, публічне право.



**Романовская О. В. Юридические лица публичного права**

В статье рассматриваются перспективы включения в российское гражданское право нового субъекта – юридического лица публичного права. Анализируются основные научные концепции по данному вопросу. Представлен зарубежный опыт (в частности Грузии).

*Ключевые слова:* субъект, юридическое лицо, публичное право.

**Romanovskaya O. Legal entities of public law**

In the article inclusion prospects in the Russian civil law of the new subject – the legal entity of public law are considered. The main scientific concepts on the matter are analyzed. Foreign experience (in particular, Georgia) is presented.

*Key words:* subject, legal entity, public law.