

О. В. Романовская

доктор юридических наук, профессор, кафедра частного и публичного права
Пензенский государственный университет, г. Пенза, Россия

О. В. Безрукова

кандидат юридических наук, доцент, кафедра уголовного права
Пензенский государственный университет, г. Пенза, Россия

СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ПУБЛИЧНОГО ПРАВА (НА ПРИМЕРЕ РОССИИ И ГРУЗИИ)

Аннотация. В статье рассматривается концепция юридического лица публичного права, анализируется, одобренная Советом при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства в 2009 году, Концепция развития законодательства о юридических лицах (протокол № 68 от 16 марта 2009 г.). Проводится сравнительный анализ с гражданским законодательством Грузии, в котором регламентирован статус юридических лиц публичного права. Так, согласно Гражданскому кодексу 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.) (ст. 1509 ГК Грузии «Юридические лица частного и публичного права»). Сделан вывод о необходимости включения в правовую систему категории «юридическое лицо публичного права» в учетом единого понимания и выработки четкой концепции, принятия не противоречащих друг другу систематизированных правил и норм, посвященных порядку создания, организации и деятельности указанных субъектов права.

Ключевые слова: гражданское право, концепция юридического лица публичного права, госкорпорация, публично-правовое образование, юридическое лицо, органы государственной власти, статус государственных органов, система субъектов гражданского права, концепция развития законодательства о юридических лицах.

O. V. Romanovskaya

Doctor of law, professor, department of Private and Public Law
Penza State University, Penza, Russia

O. V. Bezrukova

Candidate of law, associate professor, department of Criminal Law
Penza State University, Penza, Russia

COMPARATIVE LEGAL STATUS OF LEGAL ENTITIES OF PUBLIC LAW (ON THE EXAMPLE OF RUSSIA AND GEORGIA)

Abstract. The article discusses the concept of a legal entity of public law, analyzed, approved by the Council under the President on codification and improvement of civil legislation in 2009, the Concept of development of the legislation on legal entities (Protocol No. 68, March 16, 2009). Au-

thors analyze with the civil legislation of Georgia, which regulated the status of legal entities of public law. So, according to the Civil code of Georgia, legal entities of public law are: (a) the state; b) the local government; C) legal entities established state, on the basis of the law or administrative act, which is not formed in the organizational-legal forms stipulated by the Civil code or the Law of Georgia «On entrepreneurs»; d) public institutions and public funds, created in accordance with the Civil code of Georgia, or the Law «On entrepreneurs»; d) established under the legislation and to achieve public goals non-governmental organizations (political parties, religious groups and others) (Art. 1509 of the civil code of Georgia's «Legal persons of private and public law»). The conclusion about the necessity of inclusion in the legal system of categories «legal entity of public law» in regard to a common understanding and to develop a clear concept of adoption is not contradictory codified rules and regulations on the establishment, organization and activities of these entities.

Key words: civil law, the concept of legal entity of public law, the state, public legal education, legal person, public authorities, state authorities of the subjects of the civil law, the concept of development of the legislation on legal entities.

В современной правовой доктрине России концепция юридического лица публичного права активно развивается и находит все большее количество своих сторонников. 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, что вводить такое понятие нельзя в гражданское законодательство [5, 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 поддерживают 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 уважительнее следует подходить 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 применительно к нашей заявленной теме.

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.) [4, с. 18]. 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». Обращает внимание, что авторы концепции не отрицают саму идею 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 закреплена 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» [2, с. 232]. 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» [10, с. 118].

В Концепции специально указывается, что категория «юридическое лицо публичного права» используется в некоторых европейских правовых системах, 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 катего-

рию и выдавать ее как за общепризнанную 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». 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 [5].

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 публичного права должны заниматься, в первую очередь, конституционалисты и административисты. Как пишет А. Головин: «Если понятие юридического лица определяется исключительно в гражданском праве, то конструкция государства (государственного или муниципального образования) – предмет изучения конституционного (государственного) и административного права» [1, с. 60]. Не надо с помощью подрыва канонов гражданского права попытаться решить проблемы публичного права [7, с. 78-79]. Не выиграют ни та ни другая система 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.

При наличии емкой критики сама идея включения юридического лица публичного права в систему субъектов гражданского права заслуживает поддержки. 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;
- оно имеет особое целевое назначение: реализация не просто общих, а общественных интересов;

- юридические лица публичного права, их органы обладают разными по своему характеру властными полномочиями государственной корпоративной власти;

- 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);

- 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 распорядительного 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 [10, с. 12].

О.А. Ястребов, соглашаясь в целом с системой признаков В.Е. Чиркина, представляет собственное определение: «... 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» [12, с. 15].

Итогом последовательных исследований В.Е. Чиркина выступает концепция юридического лиц публичного права. Классификация и выявление особенностей – задача специалистов публичного права. Конечно, органы государства участвуют в частноправовых отношениях, но это не должно перекрывать их публичное предназначение [8, с. 108-118]. 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 [11, с.13]. Кстати примером «легализации» юридических лиц публичного права может служить Гражданский кодекс Грузии, который содержит ст. 1509 «Юридические лица частного и публичного права». Ч. 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 от 28 мая 1999 г. «О юридических лицах публичного права» юридическое лицо публичного права может быть создано на ос-

нове закона, указа президента страны, административного акта органа государственного управления в прямо предусмотренных законом случаях, нормативного акта высшего исполнительного органа автономной республики. 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 [3, с. 30-32]. Решение данных принципиальных вопросов возможно только при наличии совместных усилий ученых-юристов как в системе публичного, так и частного права.

Список использованной литературы

1. Головизнин А. Некоторые вопросы участия в гражданском обороте органов государственной власти (местного самоуправления) / А. Головизнин // Хозяйство и право. — 1999. — № 6. — С. 59–66.
2. Гражданское право: В 2 т. Том 1: Учебник / Отв. ред. Е.А. Суханов. — М. : Издательство БЕК, 1998. — 816 с.
3. Гошуляк В.В. Конституционные права, свободы и обязанности человека и гражданина в Российской Федерации: состояние реализации, проблемы и задачи обеспечения защиты. Состояние и задачи реализации, обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации (ответы ученых) / В.В. Гошуляк, Г.Б. Романовский, Г.В. Синцов // Конституционное и муниципальное право. — 2012. — № 1. — С. 30–32.
4. Концепция развития законодательства о юридических лицах (проект) (Редакционный материал) // Вестник гражданского права. — 2009. — № 2. — С. 18.
5. Мозолин В.П. Современная доктрина и гражданское законодательство / В.П. Мозолин. — М. : Юстицинформ, 2008. — 176 с.
6. Отчет о работе круглого стола на тему «Проблемы публично-правовых корпораций в России и за рубежом» // Материалы Фонда развития парламентаризма (30 января 2003 г.) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.legislature.ru/monitor/seminar/korpor.html> (дата обращения: 22.01.2015).
7. Романовский Г.Б. Рецензия на монографию: Борисова М.М., Дудко И.Г. «Конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации». М. : «Юрлитинформ», 2011. — 264 с. / Г.Б. Романовский // Конституционное и муниципальное право. — 2011. — № 11. — С. 78–79.
8. Романовский Г.Б. Причины возникновения конфликтных ситуаций в российских регионах / Г.Б. Романовский, А.Т. Толубаева, Е.В. Комиссарова // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. — 2011. — № 4. — С. 108–118.
9. Чиркин В.Е. Юридическое лицо в частном и публичном праве / В.Е. Чиркин // Законодательство и экономика. — 2006. — № 5. — С. 11–17.

10. Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права / В.Е. Чиркин. — М. : Норма, 2007. — 352 с.
11. Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права / В.Е. Чиркин // Журнал российского права. — 2005. — № 5. — С. 16-26.
12. Ястребов О.А. Юридическое лицо публичного права: сравнительно-правовое исследование: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук / О.В. Ястребов. — М., 2010. — 60 с.

Referenses

1. Goloviznin A. Some questions of participation in a civil turn of public authorities (local government). *Khoziaistvo i pravo = Business and Law*, 1999, no. 6, pp. 59–66. (in Russian)
2. Sukhanov E.A. (ed.) *Grazhdanskoe pravo: V 2 t. Tom 1: Uchebnik* [Civil law. Vol.1. Textbook]. Moscow, BEK Publ., 1998, 816 p.
3. Goshulyak V.V., Romanovsky G.B., Sintsov G.V. State and tasks of realization, securing and protection of rights and freedoms of man and citizen in the Russian Federation (answers of scientists). *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2012, no. 1, pp. 30–32 (in Russian)
4. Concept of development of the legislation on legal entities (project) (Editorial Material). *Vestnik grazhdanskogo prava = Civil Law Review*, 2009, no. 2, p. 18.
5. Mozolin V.P. *Sovremennaiia doktrina i grazhdanskoe zakonodatel'stvo* [Modern doctrine and civil legislation]. Moscow, Iustitsinform Publ., 2008, 176 p.
6. Otchet o rabote kruglogo stola na temu «Problemy publichno-pravovykh korporatsii v Rossii i za rubezhom». Materialy Fonda razvitiia parlamenta-rizma (30 ianvaria 2003 g.) (The report on work of a round table on the subject "Problems of Public Corporations in Russia and Abroad". Materials of Fund of development of parliamentarism (on January 30, 2003). Available at: www.legislature.ru/monitor/seminar/korpor.html
7. Romanovsky G.B. Review of monograph: Borisov M.M., Dudko I.G. Constitutional-law status of the subject of the Russian Federation. M. : Yurlitinform, 2011. 264 P. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2011, no. 11, pp. 78-79 (in Russian)
8. Romanovsky G.B., Tolubaeva L. T., Komissarova E. V. The reasons of emergence of conflict situations in the Russian regions. *Izvestiia vysshikh uchebnykh zavedenii. Povolzhskii region. Obshchestvennye nauki = University proceedings. Volga region. Social sciences.*, 2011, no.4, pp. 108 -118 (in Russian)
9. Chirkin V.E The legal entity in private and public law. *Zakonodatel'stvo i ekonomika = Legislation and economy*, 2006, no. 5, pp. 11-17 (in Russian)
10. Chirkin V.E. *Iuridicheskoe litso publichnogo prava* [The legal entity of public law]. Moscow, Norma Publ., 2007, 352 p.
11. Chirkin V.E. The legal entity of public law. *Zhurnal rossiiskogo prava= Journal of Russian law*, 2005, no.5, pp. 16-26 (in Russian)
12. Iastrebov O.A. *Iuridicheskoe litso publichnogo prava: sravnitel'no-pravovoe issledovanie* Avtoref., diss, dokt, jur. nauk [Legal entity of public law: comparative and legal research. Diss, Doct.]. Moscow, 2010, 60p.

Информация об авторах

Романовская Ольга Валентиновна – доктор юридических наук, профессор, кафедра частного и публичного права, Пензенский государственный университет, 440026, г. Пенза, ул. Красная 40, Россия, e-mail: vlad93@sura.ru.

Безрукова Олеся Владимировна – кандидат юридических наук, доцент, кафедра уголовного права, Пензенский государственный университет, 440026, г. Пенза, ул. Красная 40, Россия, e-mail: olesia_8013-10@mail.ru.

Authors

Romanovskaya Olga Valentinovna – Doctor of law, professor, department of Private and Public Law, Penza State University, 40 Krasnaya Street, Penza, 440026, Russia, e-mail: vlad93@sura.ru.

Bezrukova Olesya Vladimirovna – Candidate of law, associate professor, department of Criminal Law, Penza State University, 40 Krasnaya Street, Penza, 440026, Russia, e-mail: olesia_8013-10@mail.ru.