

О СООТНОШЕНИИ ПОНЯТИЙ «ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОЕ ОБРАЗОВАНИЕ» И «ЮРИДИЧЕСКОЕ ЛИЦО ПУБЛИЧНОГО ПРАВА»

Аннотация. В статье проводится научный анализ соотношения понятий «публично-правовое образование» и «юридическое лицо публичного права». Показаны трактовки данных дефиниций с позиции ученых в области конституционного и гражданского права. Исследованы законы и подзаконные нормативно-правовые акты России, содержащие отдельные характеристики публично-правовых образований. Проанализированы нормы некоторых нормативно-правовых актов федерального значения, в которых органы государственной власти и органы местного самоуправления объявлены юридическими лицами. Показано взаимодействие публично-правовых образований с юридическими лицами публичного права. Установлено, что в современной системе законодательства публично-правовое образование является субъектом публичного и частного права, однако в имущественных отношениях оно представлено своими органами – юридическими лицами публичного права. Автор статьи аргументирует родственную связь понятий «публично-правовое образование» и «юридическое лицо публичного права», а также указывает на необходимость введения в отечественный правопорядок последнего термина.

Ключевые слова: юридическая категория, публичное право, гражданское право, субъект права, публично-правовое образование, юридическое лицо публичного права.

I. V. Zernov

Master student

Penza State University, Penza, the Russian Federation

ABOUT THE RELATIONSHIP BETWEEN THE CONCEPTS OF "PUBLIC ENTITY" AND "LEGAL ENTITY OF PUBLIC LAW"

Abstract. The article presents a scientific analysis of the relationship between the concepts of "public entity" and "legal entity of public law". Shows interpretations of these definitions with the position of scientists in the field of constitutional and civil rights. Researched laws and normative legal acts of Russia, which contains the individual characteristics, are public legal entities. Analyzed the norms of some normative legal acts of Federal value in which the bodies of state power and bodies of local self-government declared as legal persons. A legal interaction of the public legal entities with legal entities of public law. It is established that in the modern system of law public legal education is the subject of public and private law, but the property relations it is represented by its bodies, legal entities of public law. The author argues the relationship of the concepts of "public entity" and "legal entity of public law", and indicates the necessity of introducing into domestic law the latter notion.

Key words: legal category, public law, civil law, subject of law, public legal education, legal entity of public law.

В отечественной юридической науке на протяжении двух десятилетий идет активное осмысление таких понятий, как «юридическое лицо публичного права» и «публично-правовое образование». Однако отдельных целевых исследований по поводу анализа соотношений этих двух терминов на сегодняшний день нет. Для того чтобы разобраться в соотношении указанных понятий, рассмотрим сначала их смысл с научной и практической стороны.

Одним из первых российских ученых-правоведов, занимавшихся углубленными исследованиями в области публично-правовых образований, является В.Е. Чиркин. Он сформулировал доктринальное определение понятия. Так, под публично-правовым образованием следует понимать «форму организации публичного коллектива на определенной территории, имеющую публичную власть и использующую её для регулирования общественных отношений данного публичного коллектива, являющуюся юридическим лицом публичного права и несущую ответственность за действия (бездействия) своих органов и должностных лиц» [13, с. 59]. Из данного определения видно, что В.Е. Чиркин сформулировал данное понятие в весьма широком смысле, не заостряя внимание на конкретные разновидности публично-правовых образований.

С. Слесарев полагает, что публично-правовое образование – это государственное или муниципальное образование, наделенное публичными властными полномочиями и выступающее в гражданском обороте в качестве особого субъекта [9]. В данном случае ученый дает четкую градацию публично-правовых образований на две категории – государственную и муниципальную (в достаточно узком смысле).

Характеризуя сущность публично-правового образования, В.Е. Чиркин выделяет три стороны. «Во-первых, это естественно сложившееся образование - территориальный публичный коллектив, сообщество жителей, своего рода гражданское или мини-гражданское общество. Разумеется, оно подвергается регулированию - и государственному, и со стороны иной публичной власти (например, муниципальное образование - со стороны субъекта федерации). Во-вторых, это определенная организация (существуют различные виды публично-правовых образований). В-третьих, публично-правовое образование - властвующая, управляющая структура (представленная его органами, институтами непосредственной демократии (например, референдумами)). В существовании таких органов и институтов, в их деятельности, в территориальном устройстве и находит, по существу, свое проявление организационная сторона публичного образования, являющегося де-юре или де-факто юридическим лицом публичного права» [13].

В российском праве содержатся отдельные положения по поводу характеристики публично-правового образования. Так, в главе 5 ГК РФ устанавливается порядок участия Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством. Согласно ст. 125 ГК от имени Российской Федерации и субъектов РФ могут своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступать в суде органы государственной власти в рамках их компетенции, установленной нормативными актами, определяющими статус этих органов. Для муниципальных образований такими правами наделены органы местного самоуправления в соответствии с актами, устанавливающими их компетенцию. Кроме этого, в случаях, предусмотренных федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ, нормативными актами субъектов РФ и муниципальных образований, по их специальному поручению от их имени могут выступать государственные органы, органы местного самоуправления, а также юридические лица и граждане [1].

В пункте 15 Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 25 от 23.05.2015 говорится о том, что публично-правовое образование (а именно Российская Федерация, субъект Российской Федерации или муниципальное образование) является ответчиком в случае предъявления гражданином или юридическим лицом требования о возмещении убытков, причиненных в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов. Такое требование подлежит рассмотрению в порядке искового производства. Предъявление гражданином или юридическим лицом иска непосредственно к государственному органу или к

органу местного самоуправления, допустившему нарушение, или только к финансовому органу само по себе не может служить основанием к отказу в удовлетворении такого иска. В этом случае суд привлекает в качестве ответчика по делу соответствующее публично-правовое образование и одновременно определяет, какие органы будут представлять его интересы в процессе [6].

В отечественной системе права и правоприменительной практике отсутствует определение понятия «юридическое лицо публичного права». Поэтому рассмотрим смысл данной дефиниции на примере доктринального толкования [9]. Например, О.А. Ястребов считает, что под юридическим лицом публичного права понимается организация, которая создана законом или во исполнение 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 нормами публичного права [15, с. 15].

Наиболее распространенными признаками юридического лица публичного права считаются следующие:

- 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);

- юридическое лицо публичного права имеет особое целевое назначение (реализация не просто общих, а общественных интересов; оно 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 (субъектами публичного права);

- 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 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; частноправовая ответственность, если она есть, всегда имеет меньшее значение;

- в отношениях юридических лиц публичного права присутствует в той или иной мере иерархическое начало. Оно связано с властными элементами характера юридического лица [14].

Взаимодействие публично-правовых образований с юридическими лицами публичного права можно увидеть в процессе анализа конкретных статей законов и подзаконных нормативно-правовых актов РФ.

Конституция РФ гласит, что Российская Федерация (публично-правовое образование) состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов – равноправных субъектов РФ (публично-правовых образований) (ст. 5). Государственную власть в РФ осуществляют Президент, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство, суды (ч. 1 ст. 11). Государственную власть в субъектах РФ осуществляют образуемые ими органы государственной власти (ч. 2 ст. 11) [3].

Следует отметить, что в результате проведения новой правовой политики в России в конце XX - начале XXI вв. институт юридических лиц публичного права (пусть и косвенным способом) нашел отражение в действующей системе российского права [2]. Так, юридическими лицами в соответствии с Положениями об Аппарате Государственной Думы и Совета Федерации РФ стали их аппараты; в соответствии с Указом Президента РФ от 06.04.2004, утвердившим Положение об Администрации Президента РФ, – Администрация Президента РФ [14].

В соответствии со статьей 41 Федерального Закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» органы местного самоуправления, которые в соответствии с настоящим Федеральным законом и уставом муниципального образования наделяются правами юридического лица, являются муниципальными казенными учреждениями, образуемыми для осуществления управленческих функций, и подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц в соответствии с федеральным законом [8]. Представительный орган муниципального образования и местная администрация как юридические лица действуют на общих основаниях для организаций данного вида в соответствии с ГК РФ (тем самым являются юридическими лицами публично-го права) [10].

На основании Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» законодательный (представительный) орган (п. 7 ст. 4) и высший исполнительный орган (п. 4 ст. 20) государственной власти субъекта РФ обладают правами юридического лица (т.е. выступают в качестве юридических лиц публичного права) [7].

На сегодняшний день в юридической науке прослеживается неопределенность мнений по поводу соотношения понятий «публично-правовое образование» и «юридическое лицо публичного права». Например, О.Ю. Усков в своих исследованиях высказывал позицию, что юридические лица публичного права существуют в следующих формах: государство, публично-правовые учреждения, публично-правовые корпорации и иные публично-правовые образования [12]. О.Е. Кутафин рассматривает органы власти Российской Федерации и её субъектов, а также муниципальных образований как представителей соответствующих публично-правовых единиц. Такие органы «могут выступать от имени публично-правовых образований» и являются юридическими лицами или «приравненными к ним лицами», участвуя в гражданских правоотношениях [5, с. 129].

Заслуживает внимания точка зрения А.Я. Курбатова по поводу расширительного толкования дефиниции «юридическое лицо публичного права»: «Им пытаются обозначать не только юридических лиц, выполняющих публичные функции, но и публично-правовые образования, имеющие казну, а также административно-территориальные образования, уничтожая тем самым сам смысл понятия юридического лица» [4, с. 74]. Также ученый считает бессмысленным и ведущим к путанице отождествление юридических лиц публичного права с публично-правовыми образованиями [4, с. 77].

По нашему мнению, проблема соотношения понятий «публично-правовое образование» и «юридическое лицо публичного права» состоит в том, что их в основном рассматривают только с позиции гражданского права и не учитывают их публично-правовые начала. Это связано с наглядной путаницей этих понятий в

юридических кругах и отсутствием в отечественном правопорядке категории «юридическое лицо публичного права». С учетом изложенного, предлагаем следующие выводы по поводу соотношения рассматриваемых юридических категорий:

1. Они не являются синонимами. Публично-правовое образование характеризует собой форму организации общественного (публичного) коллектива на определенной территории в рамках административно-правовых границ. Юридическое лицо публичного права обозначает собой организацию (орган, учреждение), выступающую от имени определенного публично-правового образования в правоотношениях частного и публичного характера.

2. Данные понятия являются родственными. Например, в рамках гражданского права они являются субъектами гражданских правоотношений, которые реализуют публичные интересы в имущественных и личных неимущественных отношениях на равных началах друг с другом.

3. В рамках отраслей публичного права исследуемые понятия являются взаимозависимыми (например, в рамках конституционного права понятие публично-правовое образование является правоустанавливающим, а понятие юридическое лицо публичного права – правореализующим). Наглядным примером является положение статьи 11 Конституции РФ, согласно которой государственную власть в субъектах РФ (публично-правовых образованиях) осуществляют образуемые ими органы государственной власти (которые обладают статусом юридического лица публичного права).

4. Понятие юридическое лицо публичного права является более широким понятием, чем публично-правовое образование. Из смысла законодательства вытекает, что публично-правовыми образованиями являются государство и его субъекты (административно-территориальные единицы), муниципальные образования. Юридическими лицами публичного права считаются не только органы власти и местного самоуправления, но и иные организации и учреждения, выражающие публичные интересы (ассоциации, союзы, публично-правовые корпорации и т.д.).

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 29.07.2017) / Правовой Сервер КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 20.10.2017).

2. Зернов И.В. Правовая политика: понятие, формы осуществления, перспективные направления реализации / И.В. Зернов // Современное российское право: пробелы, пути совершенствования: сб. ст. VIII Междунар. науч.-практ. конф. — Пенза, 2015. — С. 41–45.

3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) / Правовой Сервер КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 22.10.2017).

4. Курбатов А. О юридических лицах публичного права / А. Курбатов // Хозяйство и право. — 2009. — № 10. — С. 74–82.

5. Кутафин О.Е. Субъекты конституционного права Российской Федерации как юридические и приравненные к ним лица / О. Е. Кутафин. — М.: Проспект, 2007. — 336 с.

6. О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 № 25 / Правовой Сервер КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 25.10.2017).

7. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер.

закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 29.07.2017) / Правовой Сервер КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 21.10.2017).

8. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 29.07.2017) / Правовой Сервер КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 20.10.2017).

9. Романовская О.В. О юридических лицах публичного права / О.В. Романовская // Гражданин и право. — 2015. — № 5. — С. 29–40.

10. Романовская О.В. Совет муниципальных образований – юридическое лицо публичного права / О.В. Романовская // Российская юстиция. — 2014. — № 8. — С. 5–9.

11. Слесарев С. Публично-правовое образование / С. Слесарев / Правовой Сервер КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 26.10.2017).

12. Усков О.Ю. Юридические лица публичного права: понятие и виды / О.Ю. Усков // Журнал российского права. — 2010. — № 6. — С. 101–111.

13. Чиркин В.Е. Публично-правовое образование / В.Е. Чиркин. — М. : Норма, 2011. — 336 с.

14. Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права / В.Е. Чиркин // Журнал российского права. — 2005. — № 5. — С. 16–26.

15. Ястребов О.А. Юридическое лицо публичного права: сравнительно-правовое исследование: автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / О.А. Ястребов. — М., 2010. — 49 с.

REFERENCES

1. *Grazhdanskii kodeks Rossiiskoi Federatsii (chast' pervaya) ot 30.11.1994 № 51-FZ (red. ot 29.07.2017). Pravovoi Server Konsul'tantPlius* (The Civil Code of the Russian Federation (part one) from 30.11.1994 no. 51-FZ (an edition from 29.07.2017)). Available at: <http://www.consultant.ru/> (accessed 20.10.2017).

2. Zernov I.V. Legal policy: concept, implementation forms, perspective directions of realization. *Sovremennoe rossiiskoe pravo: probely, puti so-vershenstvovaniia: sb. st. VIII Mezhdunar. nauch.-prakt. konf. = Modern Russian law: gaps and ways of improvement: collection of articles of the VIII Intern. scientific. scient. conf.*, Penza, 2015, pp. 41–45 (in Russian).

3. *Konstitutsiia Rossiiskoi Federatsii (priniata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993) (s uchetom popravok, vnesennykh Zakonami RF o popravkakh k Konstitutsii RF ot 30.12.2008 № 6-FKZ, ot 30.12.2008 № 7-FKZ, ot 05.02.2014 № 2-FKZ, ot 21.07.2014 № 11-FKZ). Pravovoi Server Konsul'tantPlius* (The constitution of the Russian Federation (it is accepted by national vote 12.12.1993) (taking into account the amendments made by Acts of the Russian Federation about corrections to the Constitution of the Russian Federation of 30.12.2008 no. 6-FKZ, of 30.12.2008 no. 7-FKZ, of 05.02.2014 no. 2-FKZ, of 21.07.2014 no. 11-FKZ)). Available at: <http://www.consultant.ru/> (accessed 22.10.2017).

4. Kurbatov A. About legal entities of public law. *Khoziaistvo i parvo = Business and Law*, 2009, no. 10, pp. 74–82 (in Russian).

5. Kutafin O.E. *Sub"ekty konstitutsionnogo prava Rossiiskoi Federatsii kak iuri-dicheskie i priravnennye k nim litsa* [Subjects of constitutional right of the Russian Federation as the legal and equated to them persons]. Moscow, Prospekt Publ., 2007, 336 p.

6. *O primenenii sudami nekotorykh polozhenii razdela I chasti pervoi Grazhdanskogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii: Postanovlenie Plenuma Verkhovnogo Suda RF ot 23.06.2015 № 25. Pravovoi Server Konsul'tantPlius* (About application of some provisions of the section I of part one of the Civil code of the Russian Federation by vessels: Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of 23.06.2015 no. 25). Available at: <http://www.consultant.ru/> (accessed 25.10.2017).

7. *Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoi vlasti sub"ektov Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon ot 06.10.1999 № 184-FZ (red. ot 29.07.2017). Pravovoi Server Konsul'tantPlius* (About the general principles of the organization legislative (representative) and executive bodies of the govern-

ment of territorial subjects of the Russian Federation: the federal law of 06.10.1999 no. 184-FZ (edition of 29.07.2017)). Available at: <http://www.consultant.ru/> (accessed 21.10.2017).

8. *Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniia v Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon ot 06.10.2003 № 131-FZ (red. ot 29.07.2017. Pravovoi Server Konsul'tantPlus* (About the general principles of the organization of local government in the Russian Federation: the federal law from 6.10.2003 No. 131-FZ (an edition from 29.07.2017)). Available at: <http://www.consultant.ru/> (accessed 20.10.2017).

9. Romanovskaya O.V. About legal entities of public law. *Grazhdanin i parvo = Citizen and law*, 2015, no. 5, pp. 29–40 (in Russian).

10. Romanovskaya O.V. Council of municipal units – the legal entity of public law. *Rossiiskaia iustitsiia = Russian justice*, 2014, no. 8, pp. 5–9 (in Russian).

11. Slesarev S. Public legal entity. Available at: <http://www.consultant.ru/> (accessed 26.10.2017).

12. Uskov O. Iu. Legal entities of public law: concept and types. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian law*, 2010, no. 6, pp. 101–111 (in Russian).

13. Chirkin V.E. *Publichno-pravovoe obrazovanie* [Public legal entity]. Moscow, Norma Publ., 2011, 336 p.

14. Chirkin V.E. About legal entities of public law. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian law*, 2005, no. 5, pp. 16–26 (in Russian).

15. Iastrebov O.A. *Iuridicheskoe litsso publichnogo prava: sravnitel'no-pravovoe issledovanie: avtoref. dis. d-ra iurid. nauk: 12.00.14* [Legal entity of public law: comparative and legal research. Abstract of diss.] Moscow, 2010, 49 p.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Зернов Илья Владимирович — магистрант, Пензенский государственный университет, 440026, г. Пенза, ул. Красная 40, Российская Федерация, e-mail: serega.beglov@yandex.ru

AUTHOR

Zernov Ilya Vladimirovich — Master student, Penza State University, 40 Krasnaya Street, Penza, 440026, the Russian Federation, e-mail: serega.beglov@yandex.ru

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Зернов И.В. О соотношении понятий «публично-правовое образование» и «юридическое лицо публичного права»/ И.В. Зернов // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». — 2017. — Т. 5, № 4 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://esj.pnzgu.ru>.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Zernov I. V. About the relationship between the concepts of "public entity" and "legal entity of public law". *Electronic scientific journal «Science. Society. State»*, 2017, vol. 5, no. 4, available at: <http://esj.pnzgu.ru> (In Russian).