

УДК 340

Юридическое лицо публичного права в Российской Федерации: проблемы и перспективы

Шубин Никита Николаевич

Аспирант,

Московский городской педагогический университет,
129226, Российская Федерация, Москва, 2-й Сельскохозяйственный проезд, 4;

e-mail: nikshubin@mail.ru

Аннотация

В статье рассматривается проблема необходимости и обоснованности выделения юридического лица публичного права в системе юридических лиц Российской Федерации. Отмечается назревшая необходимость предметного обсуждения конструкции юридического лица публичного права и тенденции к расширению видов юридических лиц в Российской Федерации. Приведены основные положения о публичных некоммерческих организациях (государственной корпорации, публично-правовой компании) и их основные отличия от юридических лиц частного права. Рассмотрены взгляды юристов на необходимость выделения в российском законодательстве категории юридического лица публичного права, затронут международный опыт в рассматриваемой проблеме. Отмечается, что наличие в правовых системах отдельных зарубежных стран публичного юридического лица обусловлено их правовыми традициями, что нельзя не учитывать при разрешении вопроса необходимости введения данного понятия в российское законодательство. Отрицание необходимости прямого заимствования института юридического лица публичного права подкрепляется Концепцией развития гражданского законодательства. Понятие юридического лица публичного права может употребляться в отношении разных публичных субъектов, что также остается дискуссионным. В заключении делается вывод о направленности правовой доктрины в вопросе юридических лиц в сторону публичного права и обусловленности выработки новых форм юридических лиц необходимостью реализации части государственных и общественных задач.

Для цитирования в научных исследованиях

Шубин Н.Н. Юридическое лицо публичного права в Российской Федерации: проблемы и перспективы // Вопросы российского и международного права. 2018. Том 8. № 3А. С. 84-90.

Ключевые слова

Юридическое лицо, публичное право, корпорации, публично-правовая компания, публичное юридическое лицо.

Введение

Регулирующая роль государства остается по-прежнему достаточно заметной в настоящее время, что в правовой сфере отражается в содержании элементов публичного права во всех отраслях права.

В настоящей статье освещается проблема необходимости выделения юридического лица публичного права (публичного юридического лица), которая актуальна как для законодателя, так и для научных кругов.

Необходимость предметного обсуждения на теоретическом и законодательном уровне конструкции юридического лица публичного права назревала постепенно.

Обнаруженная тенденция увеличения оговорок в отношении некоторых публичных организаций, как полагает В.Е. Чиркин, может «свидетельствовать об определенном смещении цивилистики по вопросу о юридических лицах в сторону публичного права, об обращении к новым реалиям» [Чиркин, 2007, 56].

Юридическое лицо публичного права. Проблемы и перспективы

Проблемой юридических лиц в публичном праве и вопросом необходимости выделения в российском законодательстве специальной категории юридических лиц занимались видные юристы.

Г.Ф. Шершеневич одним из первых выделял государство-казну в качестве субъекта публичного права. В 1920-е гг. административист А.Ф. Евтихийев отмечал наличие публичных юридических лиц, которые «несут на себе государственную службу, т. е. выполняют часть функций государства» [Евтихийев, 1927, 76].

Некоторые авторы предлагали унифицировать и трансформировать понятие «юридическое лицо» в межотраслевое, применимое и для публичного права (В.Е. Чиркин, Ю.А. Тихомиров, В.В. Бараненников). Другие авторы считали несовместимыми юридическое лицо и публичное право, выступая за сохранение имеющегося подхода (С.Н. Братусь, С.С. Алексеев, О.В. Михайленко, А.В. Венедиктов). Как полагают некоторые юристы, «юридические лица публичного права (т. е. государственные учреждения должны быть созданы по правилам гражданского права) являются равными участниками частноправовых отношений, поэтому нет необходимости введения специального понятия юридических лиц публичного права» [Курилкина, 2009, 59-60].

Кроме того, отмечается, что «категория «юридическое лицо» характерна только для гражданского права, поэтому словосочетание «публичное юридическое лицо» само по себе несет противоречие» [Чиркин, 2006, 25].

Полагаем, трансформация понятия юридического лица в межотраслевое – объективный процесс, который может наблюдаться или нет в современной правовой доктрине. Однако явления этого процесса будут оставаться оценочными и упираться в разграничение сфер публичного и частного права.

Нельзя отрицать, что юридическое лицо, являясь основной формой осуществления экономической деятельности внутри государства и в межгосударственной деятельности, затрагивает сферу публичного права. В связи с этим отмечается постепенное размывание границ частных и публичных правоотношений, особенно в условиях рыночной экономики.

Несмотря на то, что проблема юридического лица как участника публично-правовых отношений не нова для отечественной правовой науки и практики, сегодня к ней вновь обращаются правоведы. Такой интерес связан с тем, что юридическое лицо как правовой институт становится базовым для различных отраслей права. Одной из причин этих процессов стала недостаточная определенность основных признаков понятия юридического лица.

В частном праве это понятие является устоявшимся, и его признаки устанавливаются Гражданским кодексом РФ, не вызывая больших проблем. Но данное в ст. 48 Гражданского кодекса Российской Федерации определение юридического лица относится к хозяйственным субъектам, многие из общих для всех признаков юридического лица не соотносятся с публичным характером действующих субъектов.

Со временем положение юридических лиц отдельных организационно-правовых форм менялось Гражданским кодексом Российской Федерации, постоянно расширяющим это понятие. Так, в 2014 г. были внесены положения о Центральном Банке Российской Федерации и особенностях гражданско-правового положения юридических лиц отдельных организационно-правовых форм, видов и типов, которые определялись не только Гражданским кодексом, но и другими правовыми актами.

Как отмечал В.Е. Чиркин, «было признано, что юридическими лицами могут быть политические партии, национально-культурные автономии, территориальные коллективы (объединения граждан по месту жительства, в том числе в России – местное территориальное общественное самоуправление в муниципальных образованиях, т. е. объединения жителей по улицам или даже многоквартирным домам), любые некоммерческие организации» [Чиркин, 2007, 8].

Определяя правовое положение Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, т. е. фактически субъектов публичного права, в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, глава 5 Гражданского кодекса РФ указывает на то, что «к ним применяются нормы, определяющие участие юридических лиц, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов».

Редакция Гражданского кодекса 2015 г. предусмотрела еще одну организационно-правовую форму юридического лица – «публично-правовую компанию» (подп. 11 п. 3 ст. 50 ГК РФ). Уже продолжительное время действует специальный закон, определяющий правовое положение публично-правовых компаний, порядок их создания, деятельности, реорганизации и ликвидации.

Другой формой организации решения публичных задач в экономической сфере стали государственные корпорации. В российском законодательстве первое упоминание о них датируется 1999 г., после внесения в Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» изменения в ст. 7.1. государственная корпорация определялась как «некоммерческая организация...», созданная Российской Федерацией «для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций... на основании закона» [Сергеев, 2013, 3].

В.В. Сергеев в статье «О юридических лицах публичного права» приводит основные отличия государственной корпорации как юридического лица публичного права от юридического лица частного права, которые заключаются в учреждении и ликвидации на основании федерального закона, а не решения учредителей, соответствии делегированных функций государства, наличии властных полномочий по отношению к субъектам, вовлеченным в сферу ее деятельности [Там же] (например, Государственная корпорация АСВ выполняет

функции конкурсного управляющего ликвидируемых банков). Можно на это возразить, что приведенные отличия очевидны, поскольку сравнение фактически идет между коммерческими и некоммерческими (государственной корпорацией) юридическими лицами. Однако это не снимает неопределенности нахождения по одному принципу публичных юридических лиц – публично-правовой компании, государственной корпорации, товарищества собственников недвижимости и т. д. как некоммерческих организаций.

О.А. Ястребов отмечает, что «деление юридических лиц на публичные и частные свойственно в настоящее время практически всем зарубежным странам, где проводится сколь-нибудь последовательное деление права на публичное и частное» [Ястребов, 2010].

Как известно, воздействие германского права прослеживается во многих институтах разных отраслей российского права. Так, Е.А. Суханов справедливо отмечал, что «российское право выявляет явную склонность к немецкой правовой системе» [Суханов, www]. Также М.Н. Марченко видел в романо-германском праве «наиболее подходящий опыт в восприятии российской системой права» [Марченко, 2008, 528]. В связи с этим стоит обратить внимание на опыт данной правовой системы, а также других стран в регулировании публичных юридических лиц.

Параграф 89 Германского гражданского уложения (ГГУ) содержит порядок ответственности органов публичного юридического лица. В качестве юридических лиц публичного права п. 1 параграфа 89 ГГУ называет государство (казну), корпорации, фонды, учреждения.

В гражданской правовой доктрине Германии выделяются три основных признака юридического лица публичного права: 1) возникновение на основании властного акта; 2) преследование «идеальных», а не коммерческих целей; 3) наличие властных полномочий.

Во Франции государство и его структуры в имущественных отношениях регулировались административным, а не гражданским правом. Возникновение термина «юридическое лицо публичного права» (публичного юридического лица) в принципе связывают с Францией. «К юридическим лицам публичного права во Франции относятся: само государство, территориальные образования, публичные учреждения, а также объединения в публичном интересе – юридические лица публичного права» [Ястребов, 2009].

В США также существуют публичные (государственные) корпорации (public corporations), создаваемые для осуществления отдельных государственных функций, квазипубличные или полупубличные корпорации (quasipublic corporations).

Между тем такая ситуация в других государствах связана прежде всего с их правовыми традициями, что нельзя не учитывать.

Проблема сводится к необходимости введения новой конструкции юридического лица публичного права в российское законодательство. Также часто можно встретить термин не «юридическое лицо публичного права», а «публичное юридическое лицо». Как полагает Я.С. Гришина, в данном случае термин «публичный» будет указывать на публичный характер формы собственности этих юридических лиц. Но это не только вопрос для российского законодательства, проблема носит и доктринальный характер.

Прежде чем попытаться разрешить ее, стоит обратить внимание на замечание А.Я. Курбатова о том, что понятие юридического лица публичного права употребляется в нескольких смыслах, использование одного или нескольких из которых может повлиять на исход разрешения этой задачи:

- все юридические лица, выполняющие публичные функции;

- юридические лица, обладающие властными полномочиями. А.М. Волков, Ю.А. Тихомиров среди таких выделяли саморегулируемые организации как пример, когда функции публичной власти передаются негосударственным институтам;

- государственные органы, наделенные статусом юридического лица (Администрация Президента РФ, министерства, Центральная избирательная комиссия РФ, Центральный банк РФ и др.).

Возможно, наделение государственных органов статусом юридического лица вызвано лишь необходимостью их участия в гражданском обороте для удовлетворения собственных нужд.

В других случаях стороной в правоотношениях являются публично-правовые образования, а не юридическое лицо. Публичному образованию не нужен статус юридического лица, чтобы быть признанными в публичном праве, поэтому применение правил о юридических лицах служит цели придать им статус субъекта гражданских правоотношений. Наличие публичного элемента в таких лицах не меняет их статус, что может поставить под сомнение необходимость выделять юридическое лицо публичного права в отдельную категорию.

Однако если мы посмотрим на такие признаки публичного юридического лица, как наличие публичного интереса и правообязанный характер правосубъектности, то можно обнаружить противоречие с юридическими лицами в гражданском праве.

Заключение

На законодательном уровне тема юридического лица публичного права поднималась в Концепции развития гражданского законодательства РФ. В ней авторами лишь делался вывод об отсутствии необходимости прямого заимствования указанного понятия в отечественное право, что вряд ли можно подвергнуть сомнению.

Выработка новых форм юридических лиц, приспособленных для реализации части государственных функций и решения общественных задач, привела в настоящее время к большому количеству специальных законодательных актов, оговорок в части применении норм и правил юридических лиц к данным субъектам и, как следствие, отсутствию общей концепции подобных юридических лиц, их целостного понимания в системе юридических лиц Российской Федерации.

Библиография

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): федер. закон Рос. Федерации от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 29.12.2017): принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 21.10.1994. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/
2. Евтихийев А.Ф. О юридических лицах публичного права // Проблемы современного права. Харьков, 1927.
3. Курилкина О.А. Юридические лица публичного права: институт частного или публичного права? // Юристы-Правоведь. 2009. № 3. С. 59-61.
4. Марченко М.Н. Правовые системы современного мира. М.: Зерцало-М, 2008. 528 с.
5. Сергеев В.В. О юридических лицах публичного права // Банковское право. 2013. № 2. С. 3-15.
6. Суханов Е.А. Вводная лекция для слушателей Российской школы частного права от 4 октября 2010 г. URL: http://www.privlaw.ru/index.php?&page_news=9
7. Чиркин В.Е. Необходимо ли понятие юридического лица публичного права? // Государство и право. 2006. № 5. С. 22-26.
8. Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М.: НОРМА, 2007. 352 с.
9. Ястребов О.А. Основы правового положения юридических лиц публичного права зарубежных стран // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. 2009. № 4. С. 32-36.
10. Ястребов О.А. Юридическое лицо публичного права: вопросы теории. М.: Наука, 2010. 305 с.

The legal entity of public law in the Russian Federation: problems and perspectives

Nikita N. Shubin

Postgraduate,
Moscow City Pedagogical University,
129226, 4 2nd Selskokhozyaystvenny st., Moscow, Russian Federation;
e-mail: nikshubin@mail.ru

Abstract

The article deals with the problem of necessity and validity of the separation of a legal entity of public law in the system of legal entities of the Russian Federation. It describes the main provisions on public non-profit organisations and points out their main differences from legal entities of private law. There is an urgent necessity for a substantive discussion of the structure of a legal entity of public law and the tendency to expand the types of legal entities in the Russian Federation. This article deals with the views of lawyers to the necessity to provide the category of legal entity of public law in the Russian legislation. The denial of the necessity for direct borrowing of the institution of a legal entity of public law is reinforced by the Concept of the Development of Civil Legislation. The concept of a legal entity of public law may be used for different public entities, which also remains debatable. In conclusion, there is a derivation about the direction of legal doctrine in the issue of legal entities to the way of the public law and to the way of the conditionality of the development of new forms of legal entities as the necessity to implement part of government and public tasks.

For citation

Shubin N.N. (2018) *Yuridicheskoe litso publichnogo prava v Rossiiskoi Federatsii: problemy i perspektivy* [The legal entity of public law in the Russian Federation: problems and perspectives]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 8 (3A), pp. 84-90.

Keywords

Legal entity, public law, corporations, public-law company, public legal entity.

References

1. Chirkin V.E. (2006) Neobkhodimo li ponyatie yuridicheskogo litsa publichnogo prava? [Is the concept of a legal entity of public law necessary?] *Gosudarstvo i pravo* [State and law], 5, pp. 22-26.
2. Chirkin V.E. (2007) *Yuridicheskoe litso publichnogo prava* [Legal entities of public law]. Moscow: NORMA Publ.
3. Evtikhiev A.F. (1927) O yuridicheskikh litsakh publichnogo prava [On legal entities of public law]. In: *Problemy sovremennogo prava* [Problems of modern law]. Kharkiv.
4. *Grazhdanskii kodeks Rossiiskoi Federatsii (chast' pervaya): feder. zakon Ros. Federatsii ot 30.11.1994 № 51-FZ (red. ot 29.12.2017): prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 21.10.1994* [Civil Code of the Russian Federation (Part 1): Federal Law of the Russian Federation No. 51-FZ of November 30, 1994 (as amended on December 29, 2017)]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/ [Accessed 21/02/18].
5. Kurilkina O.A. (2009) Yuridicheskie litsa publichnogo prava: institut chastnogo ili publichnogo prava? [Legal entities of public law: an institution of private or public law?] *Yurist"-Pravoved* [Lawyer-Legislator], 3, pp. 59-61.

6. Marchenko M.N. (2008) *Pravovye sistemy sovremennogo mira* [Legal systems in the modern world]. Moscow: Zertsalo-M Publ.
7. Sergeev V.V. (2013) O yuridicheskikh litsakh publichnogo prava [On legal entities of public law]. *Bankovskoe pravo* [Banking law], 2, pp. 3-15.
8. Sukhanov E.A. *Vvodnaya lektsiya dlya slushatelei Rossiiskoi shkoly chastnogo prava ot 4 oktyabrya 2010 g.* [An introductory lecture for students of the Russian School of Private Law, delivered on October 4, 2010]. Available at: http://www.privlaw.ru/index.php?&page_news=9 [Accessed 21/02/18].
9. Yastrebov O.A. (2009) Osnovy pravovogo polozheniya yuridicheskikh lits publichnogo prava zarubezhnykh stran [The legal status of legal entities of public law in foreign countries]. *Vestnik RUDN. Seriya: Yuridicheskie nauki* [Bulletin of the Peoples' Friendship University of Russia. Series: Legal sciences], 4, pp. 32-36.
10. Yastrebov O.A. (2010) *Yuridicheskoe litso publichnogo prava: voprosy teorii* [Legal entities of public law: issues of theory]. Moscow: Nauka Publ.