

DOI: 10.17803/1994-1471.2024.161.4.053-065

Ж. Д. Дондоков*

Гражданско-правовой анализ категории «публичное юридическое лицо» на примере юридических лиц — органов публичной власти

Аннотация. В статье анализируется возможность применения категорий «публичное юридическое лицо» или «юридическое лицо публичного права» в гражданском праве. Применение рассматриваемой категории к юридическим лицам — органам публичной власти обусловлено проблемой дуализма их правового статуса. Этот дуализм проявляется в том, что, участвуя в гражданских правоотношениях как самостоятельные субъекты, юридические лица — органы публичной власти не перестают быть частью публично-властного механизма, что влияет на самостоятельность их волеобразования и волеизъявления, ставит под сомнение наличие у них самостоятельного интереса, отличного от интереса всего публично-правового образования. При определенных обстоятельствах юридические лица — органы публичной власти могут участвовать в гражданских правоотношениях от имени и в интересах всего публично-правового образования. Это осложняет на практике разграничение таких форм и требует своего разрешения в науке гражданского права. В качестве видообразующих особенностей публичных юридических лиц автор выделяет их неотъемлемую связь с создавшим их публично-правовым образованием и специфику правового режима их имущества. Применяя обширный набор методов, в том числе сравнительно-правовой и формально-юридический, с позиции системного научного подхода автор приходит к выводу о необходимости исключения возможности наделения органов публичной власти правовым статусом юридических лиц и определения самих публично-правовых образований — Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований — как публичных юридических лиц взамен правового статуса *sui generis*. Несомненной ценностью настоящей работы является описание рисков такого нововведения, вызванных некорректным пониманием существа публичного юридического лица.

Ключевые слова: публичное юридическое лицо; юридическое лицо публичного права; частное право; орган власти; правосубъектность; учреждение; публично-правовое образование; Российская Федерация; субъекты Российской Федерации; муниципальное образование; интерес; дуализм.

Для цитирования: Дондоков Ж. Д. Гражданско-правовой анализ категории «публичное юридическое лицо» на примере юридических лиц — органов публичной власти // Актуальные проблемы российского права. — 2024. — Т. 19. — № 4. — С. 53–65. — DOI: 10.17803/1994-1471.2024.161.4.053-065.

© Дондоков Ж. Д., 2024

* Дондоков Жаргал Дармаевич, аспирант кафедры гражданского права Уральского государственного юридического университета имени В.Ф. Яковлева
Комсомольская ул., д. 21, г. Екатеринбург, Россия, 620137
dondokovzhargal@mail.ru

Civil Law Analysis of the Category «Public Legal Entity»: A Case Study of such Legal Entities as Public Authorities

Zhargal D. Dondokov, Postgraduate Student, Department of Civil Law, Yakovlev Ural
State Law University, Yekaterinburg, Russian Federation
dondokovzhargal@mail.ru

Abstract. The paper analyzes the possibility of applying the categories «public legal entity» or «legal entity of public law» in civil law. The application of this category to legal entities — public authorities — can be explained by the problem of dualism of their legal status. This dualism is manifested in the fact that, participating in civil legal relations as independent entities, legal entities-public authorities do not cease to be part of the public authority mechanism, which affects the independence of their volition and expression of will, calls into question the existence of their independent interest, different from the interest of the entire public legal entity. Under certain circumstances, legal entities-public authorities may participate in civil law relations on behalf of and in the interests of the entire public legal entity. This complicates the differentiation of such forms in practice and requires its resolution in the science of civil law. As the type-forming features of public legal entities, the author highlights their inherent connection with the public legal entity that created them and the specifics of the legal regime of their property regulation. Applying an extensive set of methods, including comparative legal and formal legal methods and from the standpoint of a systematic scientific approach, the author comes to the conclusion that it is necessary to exclude the possibility of granting public authorities the legal status of legal entities and defining the public legal entities themselves — the Russian Federation, its constituent entities and municipalities — as public legal entities instead of the legal status *sui generis*. The paper provides a valuable description of the risks of such an innovation caused by an incorrect understanding of the essence of a public legal entity.

Keywords: public legal entity; legal entity of public law; private law; authority; legal personality; institution; public legal education; Russian Federation; constituent entities of the Russian Federation; municipal formation; interest; dualism.

Cite as: Dondokov ZhD. Civil Law Analysis of the Category «Public Legal Entity»: A Case Study of such Legal Entities as Public Authorities. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2024;19(4):53-65. (In Russ.). DOI: 10.17803/1994-1471.2024.161.4.053-065

В последнее время в научной литературе заметно увеличилось число исследований публичных юридических лиц или юридических лиц публичного права, что обусловлено, по нашему мнению, результатами реформирования гражданского законодательства в части юридических лиц. Цивилистический интерес к указанной теме объясняется не только относительной новизной понятия публичного юридического лица и неопределенностью его содержания, но и перспективами его применения в условиях современного рыночного экономического оборота.

В качестве цели настоящей работы обозначим раскрытие возможностей применения данной категории к юридическим лицам — органам публичной власти. Последние приняты для анализа не только по причине персонального

интереса к таким юридическим лицам, но и ввиду имеющейся в современном гражданском праве проблемы их правового статуса. Органы публичной власти выступают в гражданских правоотношениях в двух основных формах: как юридические лица и как части публично-правовых образований. В первом случае речь идет о юридических лицах, имеющих право самостоятельно участвовать в гражданских правоотношениях от своего имени. Во втором — субъектами гражданских правоотношений непосредственно выступают Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования.

Дуализм правового статуса юридических лиц — органов публичной власти проявляется в том, что, выступая в гражданском обороте как самостоятельные субъекты, они не перестают быть частью публично-властного механизма.

Более того, в ряде случаев юридические лица — органы публичной власти могут участвовать в гражданских правоотношениях от имени и в интересах всего публично-правового образования. Разграничение таких случаев является затруднительной задачей на практике, поскольку действующее законодательство не приводит критериев подобного разграничения. В качестве примера рассмотрим Министерство финансов Российской Федерации как юридическое лицо. Согласно разд. II Положения, утвержденного постановлением Правительства РФ от 30.06.2004 № 329, Министерство финансов РФ как орган власти выполняет функции эмитента государственных ценных бумаг Российской Федерации, осуществляет полномочия собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения исполнения функций федеральных органов государственной власти в соответствующей компетенции сфере деятельности, в том числе имущества, переданного федеральным государственным учреждениям, подведомственным Министерству, а как юридическое лицо осуществляет закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд¹. Отмечаемая двойственность влечет проблему, которую описывает Е. А. Суханов: «Иногда орган публичной власти пытается выступить от собственного имени, хотя в действительности речь идет об участии в правоотношении представляемого им публично-правового образования в целом»².

Понятие публичного юридического лица подвергалось анализу еще в дореволюционный период развития отечественной цивилистической науки. Так, Г. Ф. Шершеневич в своем фундаментальном труде «Учебник русского гражданского права» разделяет юридические лица на публичные и частные. Если первые уста-

навливаются помимо воли частных лиц, среди которых он выделяет прежде всего казну как хозяйственную сторону государства, то вторые устанавливаются по воле частных лиц на основании сделок частноправового характера. Кроме государства, к публичным юридическим лицам Г. Ф. Шершеневич относит земства, казенные учебные заведения и религиозные учреждения³. Хотя автор не раскрывает влияние такой классификации на сущность конструкции публичного юридического лица, предполагается, что она призвана определить различие порядка создания юридических лиц. В частности, публичные юридические лица создаются на основании законодательного акта, например учебные заведения, или формируются исторически, например монастыри и церкви. Аналогичного подхода к классификации юридических лиц придерживается и И. А. Покровский, однако с тем лишь различием, что он применяет понятие «юридическое лицо публичного права»⁴.

В науке советского гражданского права на место категории «публичное юридическое лицо» приходит категория «государственное юридическое лицо», что обуславливается спецификой экономического устройства того периода. В связи с этим постепенно юридические лица подразделяются на государственные и кооперативно-колхозные, а фокус научной дискуссии смещается на разграничение административной и гражданской правосубъектности социалистических организаций, называемых обобщенным термином «госорганы»⁵.

А. В. Венедиктов, используя термин «юридическое лицо административного права», указывает, что юридическое лицо является категорией гражданско-правовой, а добавление к ней инородного понятия является не более чем попыткой обосновать юридическое лицо в

¹ Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3258.

² Российское гражданское право : учебник : в 2 т. / отв. ред. Е. А. Суханов. М. : Статут, 2015. Т. 1. С. 290 (автор главы — Е. А. Суханов).

³ Шершеневич Г. Ф. Учебник русского гражданского права. СПб. : Изд-е бр. Башмаковых, 1907. С. 22.

⁴ Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права. М. : Статут, 2020. С. 148.

⁵ Иоффе О. С. Избранные труды по гражданскому праву: Из истории цивилистической мысли. Гражданское правоотношение. Критика теории «хозяйственного права». М. : Статут, 2020. С. 318.

административном праве, в связи с чем такое терминологическое усложнение во многом искусственно⁶.

В своей работе «Субъекты гражданского права» С. Н. Братусь, применяя категорию «государственное юридическое лицо», на основе анализа подходов А. В. Венедиктова и С. И. Аскназия полагает, что разделение юридических лиц на публичные и частные, характерное для капиталистических экономических систем, в советском гражданском праве является бесплодным. В качестве специфики указанных юридических лиц автор приводит особый порядок образования (помимо воли частных лиц), более строгие требования к условиям действительности сделок, замену гражданской правоспособности на «правомочие», ограниченную цель деятельности и специфический интерес⁷.

Характеризуя особенности публичных юридических лиц, Н. В. Козлова пишет, что они создаются по воле публично-правового образования и на основании публично-правового акта (закона, иного правового акта), который определяет их специальную (целевую) правоспособность, предмет деятельности, полномочия, делегированные им таким образованием, а также внутреннюю структуру и компетенцию их органов управления, правовой режим имущества и их ответственность по гражданско-правовым обязательствам⁸. При этом ключевое различие между публичными юридическими лицами и частными, по мнению автора, заключается в том, что первые с публично-правовой стороны представляют собой часть публично-властного аппарата и обладают властными полномочиями.

С нашей точки зрения, само по себе наличие властных полномочий у рассматриваемых субъектов гражданского права не создает оснований для выделения их в специальный вид юриди-

ческих лиц, поскольку в сфере гражданского права они реализуют не властные полномочия, а гражданскую правоспособность. Иное противоречило бы принципу равенства сторон гражданских правоотношений. Думается, что подобные категории должны иметь реальное и конкретное содержание с заранее определенными правовыми целями их использования. С данной позиции юридически содержательным для выделения публичных юридических лиц представляется дуализм правового положения юридических лиц — органов публичной власти.

Аналогично позиции Н. В. Козловой В. А. Болдырев, допуская возможность внедрения анализируемой категории в отечественное гражданское право, хотя и отрицая объективную необходимость в этом, указывает, что в первую очередь к ней следовало бы отнести органы публичной власти, поскольку они обладают определенной спецификой⁹. К последней автор относит особое положение таких органов в гражданском обороте, выражающееся в отмеченной выше двойственности их правовой природы и в возможности применения властных полномочий для влияния на другую сторону гражданского правоотношения. Безусловно, на практике не исключены случаи, когда в рамках гражданского правоотношения органом публичной власти могут быть применены властные полномочия для оказания влияния на контрагента, например в виде угрозы привлечения к административной ответственности подрядчика за нарушение сроков или иных условий контракта. Вместе с тем необходимо сказать, что такое воздействие находится в области публично-правового регулирования общественных отношений и имеет конкретные основания и порядок применения, в связи с чем не оказывает напрямую влияние на осуществление и защиту гражданских прав и исполнение юридических обязанностей.

⁶ Венедиктов А. В. Государственная социалистическая собственность. М. : Изд-во Академии наук СССР, 1948. С. 650.

⁷ Братусь С. Н. Субъекты гражданского права : монография М. : Гос. изд-во юрид. лит-ры, 1950. С. 236–238.

⁸ Козлова Н. В. Понятие и сущность юридического лица. Очерк истории и теории : учеб. пособие / науч. ред. В. С. Ем. М. : Статут, 2003. С. 201–202.

⁹ Болдырев В. А. О «юридических лицах» публичного права // Журнал российского права. 2008. № 11. С. 129.

В. Е. Чиркин относит к публичным юридическим лицам не только публично-правовые образования, но и их органы, которые обладают публично-властными полномочиями¹⁰. Более того, автор полагает, что именно применением данного понятия можно разрешить проблему дуализма гражданско-правового статуса органов публичной власти. В качестве обоснования выдвинутого тезиса В. Е. Чиркин указывает, что гражданско-правовые нормы о юридических лицах не в полной мере могут относиться к органам публичной власти, поскольку они обладают некоторыми особенностями: преследование не частных, а общественных интересов, обладание властными полномочиями, ограниченный характер автономии.

О. Ю. Усков на основании критики приведенного В. Е. Чиркиным определения «юридического лица публичного права» приходит к выводу, что к нему стоит относить только само публично-правовое образование, а также некоторые создаваемые им учреждения, которые «имущественно обособлены от общей кассы»: внебюджетные фонды и Центральный банк РФ¹¹. Органы публичной власти не относятся к указанной категории, поскольку они имущественно едины с самим публично-правовым образованием. С другой стороны, вопрос о том, почему к «юридическим лицам публичного права» отнесены внебюджетные фонды, имеющие организационно-правовую форму казенного учреждения, и не отнесены иные учреждения, которые не реализуют публично-властные полномочия, остается открытым, хотя и те и другие финансируются на основе бюджетной сметы.

В отличие от представленных выше подходов А. В. Винницкий приходит к выводу о необходимости исключения из категории публичных

юридических лиц не только органов власти, но и самих публично-правовых образований, так как они являются *sui generis*¹².

Автор монографического исследования сущности публичных юридических лиц В. Б. Базаров указывает на их основной признак — контролируемость публично-правовым образованием, которая обусловлена наличием у последнего специфического интереса в деятельности создаваемых им юридических лиц¹³. В. Д. Рудакова, автор диссертационного исследования рассматриваемой темы, полагает, что публичное юридическое лицо должно стать новой унифицированной организационно-правовой формой, в рамках которой будут функционировать организации, создаваемые публично-правовыми образованиями и имеющие целью своей деятельности удовлетворение общественных интересов¹⁴.

Критический подход к категории публичного юридического лица на современном этапе развития отечественной цивилистической науки поддерживает Е. А. Суханов. Так, автор, констатируя гармоничное развитие такой конструкции в некоторых зарубежных правовых системах, в частности в Германии и Австрии, признает невозможность ее рецепции в отечественное гражданское право ввиду отсутствия объективных причин для таких нововведений. В сравниваемых зарубежных правовых системах под «юридическими лицами публичного права», как правило, понимаются органы публичной власти, выступающие в гражданском обороте в качестве самостоятельных субъектов. Однако данный подход неприменим в отечественном гражданском праве, поскольку на практике слишком велико количество юридических лиц — несобственников имущества, которых пришлось бы называть

¹⁰ Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права // Журнал российского права. 2005. № 5. С. 24–25.

¹¹ Усков О. Ю. Юридические лица публичного права: понятие и виды // Журнал российского права. 2010. № 6. С. 102–103.

¹² Винницкий А. В. О необходимости законодательного закрепления института юридических лиц публичного права // Журнал российского права. 2011. № 5. С. 88.

¹³ Базаров В. Б. Публичные юридические лица : монография / науч. ред. Л. В. Курас. Иркутск : Оттиск, 2019. С. 120.

¹⁴ Рудакова В. Д. Гражданско-правовой статус публичных юридических лиц. : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 9.

такими лицами наряду с самим государством, что, в свою очередь, нарушает правила формальной логики¹⁵. Подобный подход заложен и в основу Концепции развития гражданского законодательства РФ¹⁶.

Бесперспективность развития концепции публичного юридического лица, в том числе применительно к органам публичной власти, отмечают и другие исследователи¹⁷. Кроме того, отдельные цивилисты добавляют, что сам по себе термин «юридическое лицо публичного права» абсурден, так как юридическое лицо как правовая категория развивается исключительно на поле частного права¹⁸. Соглашаясь с последним тезисом, добавим, что спорный термин представляется неточным исходя из принципов построения отечественной системы права и может вводить в заблуждение исследователей тем, что предполагает существование неких юридических лиц, правовое регулирование деятельности которых осуществляется публичным правом, тогда как изначально конструкция юридического лица имеет частноправовую природу. Более того, такое правовое регулирование должно быть непременно отличным, специальным или даже исключительным по отношению к правовому регулированию иных юридических лиц, что, как указывалось выше, противоречит принципу равенства сторон гражданских правоотношений. При этом общее применение термина юридического лица в публичном праве, например при разрешении вопросов их административной ответственности, не превра-

щает его в общетраслевой. В связи с вышеизложенным полагаем корректным применение термина «публичное юридическое лицо», что характеризует публично-правовую специфику юридического лица, исследуемого на поле в гражданском праве.

В Германском гражданском уложении¹⁹ термины *Öffentliches Recht*, *Institutions under public law* (титул 3 § 89) используются только для определения применимости к ним механизма ответственности юридического лица за действия своих органов, а также процедуры несостоятельности (банкротства). Указанный термин встречается и в конституциях Греции, Кипра. Во Франции термин *Personne publique* употребляется в административном праве для определения основных принципов и форм административно-правового регулирования государства, государственных органов и ряда учреждений, реализующих публично значимые функции (порядок учреждения и ликвидации, стандарты управления и правовой режим деятельности)²⁰. В рассматриваемых правовых порядках конструкция публичного юридического лица не входит в структуру гражданского права как вид юридического лица, ее предназначение ограничивается сугубо прикладными задачами правоприменения.

Выделение указанных видов юридических лиц, как пишет Е. А. Суханов, предопределено особым национально-историческим развитием правовых порядков германского типа. Какие-либо единые правила или критерии отнесения той

¹⁵ Суханов Е. А. Проблемы кодификации корпоративного и вещного права : избранные труды, 2013–2017. М. : Статут, 2018. С. 292.

¹⁶ Концепция развития гражданского законодательства (одобрена решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 07.10.2009) // СПС «Консультант-Плюс» (дата обращения: 10.05.2022).

¹⁷ См., например: Михайленко О. В. Публичные юридические лица в частном праве и частные юридические лица в публичном праве // Журнал российского права. 2011. № 3. С. 117.

¹⁸ См., например: Юридические лица в российском гражданском праве : монография : в 3 т. / А. А. Аюрова, О. А. Беляева, М. М. Вильданова [и др.] ; под ред. А. В. Габова. М. : Инфра-М, 2019. Т. 2. С. 95.

¹⁹ *Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)* // URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/bgb/BJNR001950896.html#BJNR001950896BJNG000402377> (дата обращения: 01.07.2022).

²⁰ Jastrebov O. The Use of the Category of “Legal Persons of Public Law” in Foreign Legal Instruments // Middle-East Journal of Scientific Research 20(11):1541-1545, 2014. URL: [https://www.idosi.org/mejsr/mejsr20\(11\)14/38.pdf](https://www.idosi.org/mejsr/mejsr20(11)14/38.pdf) (дата обращения: 12.02.2022).

или иной организации к публичным юридическим лицам отсутствуют, поскольку в Германии к ним отнесены органы публичной власти, торговые палаты, университеты, тогда как в Австрии к ним отнесены и сами публично-правовые образования²¹. На основании анализа законодательства указанных правопорядков автор отмечает, что органы публичной власти включаются в число публичных юридических лиц как исключения, прямо предусмотренные законом, поскольку они лишены гражданской и административной правосубъектности.

Однако не может ли конструкция публичного юридического лица применяться в отечественном гражданском праве для таких же практических целей, в частности для разрешения проблемы дуализма правового статуса юридических лиц — органов публичной власти? Ответ на поставленный вопрос думается начать с анализа особенностей правового положения юридических лиц — органов публичной власти в гражданских правоотношениях.

Приводимые сторонниками публичных юридических лиц особенности, как то: особый порядок создания таких субъектов, специальная (целевая) правоспособность, специфический предмет деятельности, применение категории полномочий вместо гражданских прав и обязанностей, специальный порядок формирования внутренней структуры и определения компетенции их органов управления, с нашей точки зрения, не могут сущностно образовывать особый вид юридического лица, поскольку в той или иной степени такие особенности встречаются и в иных организационно-правовых формах.

Органы публичной власти как юридические лица создаются на основании правового акта (закона, указа или постановления), однако в гражданском праве такой акт выполняет функцию учредительного документа. Сама по себе форма такого учредительного акта не влияет на ее функциональное назначение, поскольку как

классическими учредительными документами, так и правовыми актами регулируются вопросы порядка владения и пользования имуществом, финансирования деятельности юридического лица, его внутренней структуры и порядка принятия управленческих решений, что достаточно для создания учреждений, в которые облакаются органы публичной власти.

Аспекты создания и реорганизации таких учреждений также нашли свое полное регулирование в действующем законодательстве (ст. 57 Гражданского кодекса Российской Федерации, ст. 16, 17 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»²²) и не могут быть отнесены к особенностям публичных юридических лиц, определяющим их видовое обособление. Отмечаемая отдельными авторами²³ независимость момента возникновения правоспособности публичного юридического лица от его государственной регистрации, полагаем, не соответствует положениям ст. 49 ГК РФ, поскольку все юридические лица — органы публичной власти регистрируются в качестве таковых в публичном реестре на общих основаниях.

Что касается ликвидации таких учреждений, то в соответствии со ст. 18 Закона «О некоммерческих организациях» порядок такой ликвидации устанавливается самим учредителем — публично-правовым образованием. Законом предусмотрены общие правила ликвидации, направленные на защиту интересов кредиторов данной организации, принципы которых тождественны общему порядку ликвидации юридических лиц: создание ликвидационной комиссии, ликвидационного баланса, опубликование обязательной информации, очередность удовлетворения требований и т.д.

В отличие от германского гражданского законодательства в российском законодательстве процедура банкротства не применима к учреждениям. Согласно Федеральному закону

²¹ Суханов Е. А. Проблемы реформирования Гражданского кодекса России : избранные труды 2008–2021 гг. М. : Статут, 2013. С. 83.

²² СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 145.

²³ Болдырев В. А. Указ. соч. С. 129.

от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»²⁴ его действие распространяется на юридические лица, которые могут быть признаны несостоятельными (банкротами) в соответствии с Гражданским кодексом РФ. Статья 65 ГК РФ прямо исключает учреждения из круга таких юридических лиц.

Неприменение процедуры банкротства к публичным юридическим лицам может быть отнесено к их особенностям, однако такое исключение сделано не только для учреждений всех типов, но и для некоторых иных некоммерческих организаций, в связи с чем сомнительным представляется его специфичность для юридических лиц — органов публичной власти. Хотя в отношении последних специальное правовое регулирование в данной части объясняется иными мотивами. Так, органы публичной власти, облеченные в организационно-правовую форму учреждения, выполняют функции публичного некоммерческого характера в интересах всего общества в сфере управления. Возможность применения банкротства способна повлечь нарушение публичных интересов не только путем фактической ликвидации данных органов на основании и в рамках частно-правовых отношений, но и путем применения отдельных процедур несостоятельности (банкротства). Так, затруднительно представить возложение функций государственного органа по исполнению уголовных наказаний на внешнего управляющего при невозможности отделения управления государственным имуществом от выполнения публичных функций. В связи с изложенным нельзя согласиться с мнением Е. В. Чиркина, что нормы о банкротстве не исключают своего применения и по отношению к органам государства²⁵. Иное было бы явным нарушением древнеримского принципа недопустимости изменения публично-правовых норм частными соглашениями (*publicum jus pactis privatorum mutari non potest*).

Компетенция органа публичной власти представляет собой широкую категорию, включаю-

щую в себя все права и обязанности (полномочия), в том числе по управлению публичным имуществом. Когда орган власти исполняет имущественные полномочия, то речь идет о реализации его гражданской правосубъектности. Данное положение справедливо лишь тогда, когда орган власти является юридическим лицом. В тех же случаях, когда орган публичной власти исполняет имущественные полномочия от имени и в интересах всего публично-правового образования, речь идет о реализации его административной правосубъектности, тогда как гражданскую правосубъектность реализует уже само публично-правовое образование. Если в первом случае учреждение — орган публичной власти реализует свои гражданские права и обязанности, то во втором гражданские права и обязанности реализует публично-правовое образование посредством своих органов, которые исполняют свои публично-правовые полномочия. Таким образом, в пределах предмета гражданского права понятие компетенции, включающее в себя полномочия, не применяется в отношении юридических лиц — органов публичной власти.

Специальный порядок формирования внутренней структуры и определения компетенции органов управления юридического лица — органа публичной власти, полагаем, не отличается от такого же порядка для иных учреждений, не реализующих публично-властные полномочия (например, учреждений образования, здравоохранения, культуры и спорта). Указанный тезис подтверждается тем, что на практике волеобrazующим и волеизъявляющим органом таких юридических лиц является единоличный исполнительный орган — руководитель.

Трудно спорить с тем, что проблема, поднятая в научном сообществе в качестве таковой, гораздо более глубокая, чем простая смена вывески. Глубина ее лежит не только и не столько в определении ответов на вопросы о гражданско-правовой природе юридических лиц — органов публичной власти, а в целом в

²⁴ СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.

²⁵ Чиркин В. Е. Еще раз о юридическом лице публичного права // Журнал российского права. 2006. № 5. С. 103.

определении оптимальной модели участия в гражданских правоотношениях публично-правовых образований. По нашему мнению, сущностно-видообразующими признаками публичных юридических лиц в отношении юридических лиц — органов публичной власти могут стать неотъемлемая связь с создавшим их публично-правовым образованием и специфика правового режима их имущества, влияющая, в свою очередь, на полноту несения ими гражданско-правовой ответственности.

Во-первых, собственник имущества учреждения действует в качестве третьего звена в структуре правовых связей: учредитель — учреждение — менеджмент (администрация). Относительно учреждений — органов публичной власти вышеизложенное справедливо так же, как и для иных учреждений, однако с одним существенным замечанием. Дуализм их правового статуса проявляется в том, что, приобретая гражданскую правосубъектность, орган публичной власти не перестает быть органом, являющимся с публично-правовой точки зрения механической частью публично-властного аппарата. Это оказывает влияние на то, что учредитель не отстраняется от управления учреждением не только как собственник имущества, но и как публично-властный аппарат. В связи с изложенным стоит отметить, что в учреждении персонификации подвергается не само имущество, а собственник этого имущества — публично-правовое образование. Наиболее ярко указанную особенность можно продемонстрировать, применяя теорию «корпоративной вуали», когда под маской (*persona vice*) юридического лица функционирует другое юридическое лицо, в данном случае публично-правовое образование²⁶.

Во-вторых, специфика правового режима имущества юридических лиц — органов публичной власти заключается в том, что публично-правовое образование, наделяя свои органы власти правовым статусом юридического лица и закрепляя за ними определенный объем имущества на праве оперативного управления,

остаётся его собственником, что влечёт зависимость волеобразования и волеизъявления учреждения. При таких обстоятельствах нельзя с уверенностью сказать, что такие юридические лица обладают интересом в управлении имуществом, отличным от интереса всего публично-правового образования.

В соответствии со ст. 48 ГК РФ юридическим лицом признаётся организация, которая имеет обособленное имущество и отвечает им по своим обязательствам, может от своего имени приобретать и осуществлять гражданские права и нести гражданские обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Сущностный признак юридического лица — обособление имущества — в отношении органов публичной власти выражается в несколько усечённом виде, поскольку учреждение имеет лишь ограниченное вещное право на закреплённое за ним имущество. Полагаем возможным согласиться с мнением Е. А. Суханова, что юридическое лицо представляет собой самостоятельный субъект права наряду с лицами физическими, осуществляющий гражданские права и обязанности путём формирования и реализации автономной воли в целях обеспечения собственных интересов по управлению имуществом. При этом существование юридических лиц — несобственников закреплённого за ними имущества не соответствует современным экономическим реалиям²⁷. Указанная особенность не раз становилась предметом споров среди учёных, возможное разрешение которых отражено в Концепции развития гражданского законодательства РФ в виде полного имущественного обособления учреждений от корпуса учредителя.

Отмечаемая нами двойственность правового статуса юридических лиц — органов публичной власти не позволяет в полной мере с цивилистических позиций рассматривать их как самостоятельные субъекты гражданских правоотношений. Полагаем, что в современном отечественном гражданском праве имеется необходимость формирования современной системы организационно-правовых форм участия

²⁶ Суханов Е. А. Ещё раз о юридических лицах — несобственниках // Правоведение. 2017. № 3. С. 132.

²⁷ Суханов Е. А. Ещё раз о юридических лицах — несобственниках. С. 132.

государства и других публичных собственников в имущественном обороте с использованием сугубо частноправовых методов. К таковым может относиться определение имущественной обособленности юридического лица как закрепление за ним имущества исключительно на праве собственности, что обеспечит полноту его гражданской правосубъектности.

Однако простое решение теоретического и практического склада — ликвидация юридических лиц — несобственников на законодательном и прикладном уровнях не только не разрешит проблему участия публично-правовых образований в гражданском обороте, но и ухудшит эффективность использования публичного имущества во благо всего общества. В связи с этим целесообразной представляется замена существующей модели участия публично-правовых образований в гражданских правоотношениях моделью, отвечающей современному свободному экономическому обороту. Ей может стать конструкция публичного юридического лица. Однако, думается, данным понятием должны охватываться не многочисленные органы публичной власти, а сами публично-правовые образования — Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования. Это позволит признать их в качестве равноправных участников гражданских правоотношений и уйти от неопределенности их правового статуса в гражданском праве как *sui generis*, при этом сохранит возможность участия в гражданских правоотношениях органов публичной власти как органов юридического лица.

Вместе с тем полагаем необходимым отметить и возможные риски внедрения конструкции публичных юридических лиц в российское гражданское право. Анализ установленных законом особенностей участия юридических лиц — органов публичной власти в гражданских правоотношениях показывает, что они во многом обусловлены их публично-правовой природой. Введение понятия публичного юридического

лица не может быть нацелено на построение специального правового регулирования, идентичного идеям создания специального предпринимательского или торгового кодекса РФ, когда гражданско-правовые нормы будут фактически вычленены из нутра Гражданского кодекса РФ и выделены в отдельный кодифицированный акт, что содержательно не повлечет существенных улучшений. Более негативный сценарий может строиться на создании специальных норм для предоставления таким юридическим лицам объективно необусловленных льгот и преференций, выведения их из общих правил гражданско-правового регулирования.

Анализ современных исследований рассматриваемого вопроса показывает, что отдельные работы направлены на универсализацию такого понятия, как юридическое лицо. Так, О. Я. Ястребов отмечает: «В современных условиях речь должна идти не просто о межотраслевом, а об общеправовом значении конструкции юридического лица, о возрождении основного подразделения юридических лиц на частные и публичные, фактически присутствующем в отечественном правовом порядке»²⁸. Идея «публитизации юридических лиц», как предполагается, происходит из попыток воссоздать модель государственных юридических лиц советского гражданского права, рассматривавшихся чрезвычайно широко, в современных условиях свободной экономики. Вместе с тем, как еще отмечал В. Ф. Яковлев, «правовая инициатива используется административно-правовым методом с той особенностью, что решающее значение в динамике административных правоотношений принадлежит властным актам одной стороны — управляющих субъектов»²⁹. Разработка теории публичного юридического лица с отмеченных позиций при сохранении условий применения гражданско-правовой конструкции юридического лица ведет к тому, что юридическое равенство субъектов гражданского права исключается. Это губительным образом влияет на содержание

²⁸ Ястребов О. Я. Проблема отраслевой принадлежности юридического лица в российском правоведении // Юридический мир. 2010. № 4. С. 45.

²⁹ Яковлев В. Ф. Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений. Свердловск : Наука, 1972. С. 150.

и форму современного частного права, а также влечет возрождение концепции хозяйственного права, которая и строилась на отрицании разграничения административно-правового и гражданско-правового регулирования. Однако

при исключении рассмотренных выше рисков применение публичных юридических лиц для характеристики участия публично-правовых образований в гражданских правоотношениях представляется перспективным.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Базаров В. Б. Публичные юридические лица : монография / науч. ред. Л. В. Курас. — Иркутск : Оттиск, 2019. — 160 с.
2. Болдырев В. А. О «юридических лицах» публичного права // Журнал российского права. — 2008. — № 11. — С. 127–134.
3. Братусь С. Н. Субъекты гражданского права. — М. : Гос. изд-во юрид. лит-ры, 1950. — 368 с.
4. Венедиктов А. В. Государственная социалистическая собственность. — М. : Изд-во Академии наук СССР, 1948. — 840 с.
5. Винницкий А. В. О необходимости законодательного закрепления института юридических лиц публичного права // Журнал российского права. — 2011. — № 5. — С. 81–90.
6. Иоффе О. С. Избранные труды по гражданскому праву: Из истории цивилистической мысли. Гражданское правоотношение. Критика теории «хозяйственного права». — М. : Статут, 2020. — 782 с.
7. Козлова Н. В. Понятие и сущность юридического лица. Очерк истории и теории : учеб. пособие / науч. ред. В. С. Ем. — М. : Статут, 2003. — 318 с.
8. Лескова Ю. Г. К вопросу о реформировании института юридического лица: публично-правовой аспект // Административное и муниципальное право. — 2012. — № 2.
9. Михайленко О. В. Публичные юридические лица в частном праве и частные юридические лица в публичном праве // Журнал российского права. — 2011. — № 3. — С. 109–117.
10. Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права. — М. : Статут, 2020. — 351 с.
11. Рассказов О. Л. Юридические лица публичного права в российской системе права и юридической науке // Закон и право. — 2008. — № 10. — С. 46–48.
12. Российское гражданское право : учебник : в 2 т. Т. 1 : Общая часть. Вещное право. Наследственное право. Интеллектуальные права. Личные неимущественные права / отв. ред. Е. А. Суханов. — М. : Статут, 2015. — 958 с.
13. Рудакова В. Д. Гражданско-правовой статус публичных юридических лиц : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2014. — 28 с.
14. Суханов Е. А. Еще раз о юридических лицах — несобственниках // Правоведение. — 2017. — № 3. — С. 130–141.
15. Суханов Е. А. Проблемы кодификации корпоративного и вещного права : избранные труды, 2013–2017. — М. : Статут, 2018. — 496 с.
16. Суханов Е. А. Проблемы реформирования Гражданского кодекса России : избранные труды 2008–2021 гг. — М. : Статут, 2013. — 494 с.
17. Усков О. Ю. Юридические лица публичного права: понятие и виды // Журнал российского права. — 2010. — № 6. — С. 101–111.
18. Чиркин В. Е. Еще раз о юридическом лице публичного права // Журнал российского права. — 2006. — № 5. — С. 94–104.
19. Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права // Журнал российского права. — 2005. — № 5. — С. 16–26.
20. Шершеневич Г. Ф. Учебник русского гражданского права. — СПб. : Изд-е бр. Башмаковых, 1907. — 815 с.

21. Юридические лица в российском гражданском праве : монография : в 3 т. / А. А. Аюрова, О. А. Беляева, М. М. Вильданова [и др.] ; под ред. А. В. Габова. — М. : Инфра-М, 2019. — Т. 2. — 352 с.
22. Яковлев В. Ф. Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений. — Свердловск : Наука, 1972. — 212 с.
23. Ястребов О. Я. Проблема отраслевой принадлежности юридического лица в российском правоведе-нии // Юридический мир. — 2010. — № 4. — С. 42–46.
24. Jastrebov O. The Use of the Category of «Legal Persons of Public Law» in Foreign Legal Instruments // Middle-East Journal of Scientific Research 20(11):1541-1545, 2014. — URL: [https://www.idosi.org/mejsr/mejsr20\(11\)14/38.pdf](https://www.idosi.org/mejsr/mejsr20(11)14/38.pdf) (дата обращения: 12.02.2022).

Материал поступил в редакцию 31 июля 2023 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Bazarov V. B. Publichnye yuridicheskie litsa: monografiya / nauch. red. L. V. Kuras. — Irkutsk: Ottisk, 2019. — 160 s.
2. Boldyrev V. A. O «yuridicheskikh litsakh» publichnogo prava // Zhurnal rossiyskogo prava. — 2008. — № 11. — S. 127–134.
3. Bratus S. N. Subekty grazhdanskogo prava. — M.: Gos. izd-vo yurid. lit-ry, 1950. — 368 s.
4. Venediktov A. V. Gosudarstvennaya sotsialisticheskaya sobstvennost. — M.: Izd-vo Akademii nauk SSSR, 1948. — 840 s.
5. Vinnitskiy A. V. O neobkhodimosti zakonodatel'nogo zakrepleniya instituta yuridicheskikh lits publichnogo prava // Zhurnal rossiyskogo prava. — 2011. — № 5. — S. 81–90.
6. Ioffe O. S. Izbrannye trudy po grazhdanskomu pravu: Iz istorii tsivilisticheskoy mysli. Grazhdanskoe pravootnoshenie. Kritika teorii «khozyaystvennogo prava». — M.: Statut, 2020. — 782 s.
7. Kozlova N. V. Ponyatie i sushchnost yuridicheskogo litsa. Ocherk istorii i teorii: ucheb. posobie / nauch. red. V. S. Em. — M.: Statut, 2003. — 318 s.
8. Leskova Yu. G. K voprosu o reformirovanii instituta yuridicheskogo litsa: publichno-pravovoy aspekt // Administrativnoe i munitsipalnoe pravo. — 2012. — № 2.
9. Mikhaylenko O. V. Publichnye yuridicheskie litsa v chastnom prave i chastnye yuridicheskie litsa v publichnom prave // Zhurnal rossiyskogo prava. — 2011. — № 3. — S. 109–117.
10. Pokrovskiy I. A. Osnovnye problemy grazhdanskogo prava. — M.: Statut, 2020. — 351 s.
11. Rasskazov O. L. Yuridicheskie litsa publichnogo prava v rossiyskoy sisteme prava i yuridicheskoy nauke // Zakon i pravo. — 2008. — № 10. — S. 46–48.
12. Rossiyskoe grazhdanskoe pravo: uchebnik: v 2 t. T. 1: Obshchaya chast. Veshchnoe pravo. Nasledstvennoe pravo. Intellektualnye prava. Lichnye neimushchestvennye prava / otv. red. E. A. Sukhanov. — M.: Statut, 2015. — 958 s.
13. Rudakova V. D. Grazhdansko-pravovoy status publichnykh yuridicheskikh lits: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. — M., 2014. — 28 s.
14. Sukhanov E. A. Eshche raz o yuridicheskikh litsakh — nesobstvennikakh // Pravovedenie. — 2017. — № 3. — S. 130–141.
15. Sukhanov E. A. Problemy kodifikatsii korporativnogo i veshchnogo prava: izbrannye trudy, 2013–2017. — M.: Statut, 2018. — 496 s.
16. Sukhanov E. A. Problemy reformirovaniya Grazhdanskogo kodeksa Rossii: izbrannye trudy 2008–2021 gg. — M.: Statut, 2013. — 494 s.
17. Uskov O. Yu. Yuridicheskie litsa publichnogo prava: ponyatie i vidy // Zhurnal rossiyskogo prava. — 2010. — № 6. — S. 101–111.

18. Chirkin V. E. Eshche raz o yuridicheskom litse publichnogo prava // Zhurnal rossiyskogo prava. — 2006. — № 5. — S. 94–104.
19. Chirkin V. E. Yuridicheskoe litso publichnogo prava // Zhurnal rossiyskogo prava. — 2005. — № 5. — S. 16–26.
20. Shershenevich G. F. Uchebnik russkago grazhdanskago prava. — SPb.: Izd-e br. Bashmakovykh, 1907. — 815 s.
21. Yuridicheskie litsa v rossiyskom grazhdanskom prave: monografiya: v 3 t. / A. A. Ayurova, O. A. Belyaeva, M. M. Vildanova [i dr.]; pod red. A. V. Gabova. — M.: Infra-M, 2019. — T. 2. — 352 s.
22. Yakovlev V. F. Grazhdansko-pravovoy metod regulirovaniya obshchestvennykh otnosheniy. — Sverdlovsk: Nauka, 1972. — 212 s.
23. Yastrebov O. Ya. Problema otraslevoy prinadlezhnosti yuridicheskogo litsa v rossiyskom pravovedenii // Yuridicheskiy mir. — 2010. — № 4. — S. 42–46.
24. Jastrebov O. The Use of the Category of «Legal Persons of Public Law» in Foreign Legal Instruments // Middle-East Journal of Scientific Research 20(11):1541-1545, 2014. — URL: [https://www.idosi.org/mejsr/mejsr20\(11\)14/38.pdf](https://www.idosi.org/mejsr/mejsr20(11)14/38.pdf) (data obrashcheniya: 12.02.2022).