

ПРОБЛЕМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ГРАЖДАН ОТ НЕПРАВОМЕРНЫХ РЕШЕНИЙ ИЛИ ДЕЙСТВИЙ (БЕЗДЕЙСТВИЯ) ОРГАНИЗАЦИЙ, НАДЕЛЕННЫХ ПУБЛИЧНЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ

И. Г. Дудко, IGDUDKO@msal.ru
Московский государственный юридический университет
имени О. Е. Кутафина (МГЮА), г. Москва, Россия

Аннотация. В статье исследуется проблема правового статуса организаций, наделенных публичными полномочиями. В действующем законодательстве отсутствует определение указанного вида организаций, не обозначены особенности их правового положения. Автор отмечает, что разрабатываемая в отечественной научной доктрине концепция юридических лиц публичного права не в полной мере отражает многообразие организаций, наделенных публичными полномочиями. На основе анализа законодательства, постановлений и определений Конституционного Суда РФ дается содержательная правовая характеристика организаций, наделенных публичными полномочиями. Выявлены наиболее общие признаки данных организаций. Содержащиеся в статье выводы имеют значение для должной защиты прав граждан от неправомерных решений и действий (бездействия) такого вида организаций.

Ключевые слова: гражданин, защита, организация, юридическая природа, публичные полномочия, публичные функции, постановления, определения, Конституционный Суд РФ.

Для цитирования: Дудко И. Г. Проблемы защиты прав граждан от неправомерных решений или действий (бездействия) организаций, наделенных публичными полномочиями // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». 2023. Т. 23, № 3. С. 75–83. DOI: 10.14529/law230312.

Original article
DOI: 10.14529/law230312

PROBLEMS OF PROTECTION OF THE RIGHTS OF CITIZENS FROM ILLEGAL DECISIONS OR ACTIONS (INACTION) OF ORGANIZATIONS ENDOWED WITH PUBLIC POWERS

I. G. Dudko, IGDUDKO@msal.ru
Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russia

Abstract. The article examines the problem of the legal status of organizations endowed with public powers. In the current legislation there is no definition of this type of organizations, the features of their legal status are not indicated. The author notes that the concept of legal entities of public law developed in the domestic scientific doctrine does not fully reflect the diversity of organizations endowed with public powers. Based on the analysis of legislation, resolutions and rulings of the Constitutional Court of the Russian Federation, a meaningful legal description of organizations endowed with public powers is given. The most common features of these organizations are revealed. The conclusions contained in the article are important for the proper protection of the rights of citizens from unlawful decisions and actions (inaction) of this type of organization.

Keywords: citizen, protection, organization, legal nature, public powers, public functions, resolutions, definitions, the Constitutional Court of the Russian Federation.

For citation: Dudko I. G. Problems of protection of the rights of citizens from illegal decisions or actions (inaction) of organizations endowed with public powers. *Bulletin of the South Ural State University. Series "Law"*. 2023, vol. 23, no. 3, pp. 75–83. (in Russ.) DOI: 10.14529/law230312.

Понятие «организация, наделенная публичными полномочиями» возникло в российском законодательстве относительно недавно¹. Появление данного понятия, как и смежных понятий – «организация, наделенная публичными функциями», «организация, осуществляющая публично значимые функции», является результатом отражения в законодательстве эволюции правоотношений субъектов различных организационно-правовых форм, не входящих в систему органов публичной власти, но при этом наделенных отдельными властными (управленческими, распорядительными) полномочиями для достижения публично значимых целей (государственных, муниципальных, корпоративных) и для реализации прав и законных интересов неопределенного круга лиц.

Наблюдается тенденция расширения сфер общественной жизни, в которых осуществляются деятельность таких организаций и их взаимодействие с гражданами. Отсутствие легального определения указанного вида организаций, как и их содержательная характеристика, на практике порождает проблемы правоприменения и не способствует должной защите прав граждан от неправомерных решений и действий (бездействия) данных организаций.

Так, в соответствии с Федеральным законом от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» гражданин Российской Федерации вправе обратиться к уполномоченному по правам человека в субъекте Российской Федерации с жалобой на решение или действие (бездействие) организации, действующей на территории субъекта РФ, наделенной отдельными государственными или иными публичными полномочиями (ч. 5 ст. 9).

В данном Законе отсутствуют легальные критерии отнесения субъектов правоотношений к организациям, наделенным публичными полномочиями. Понятие «публичные полномочия» не имеет нормативного определения. Законодательно не определены критерии отнесения полномочий к публичным. На практике к уполномоченным по правам человека в субъектах РФ обращаются граждане с

жалобой на действия и решения организаций, имеющие различные организационно-правовые формы (организации по управлению многоквартирным домом, банки, фонды, муниципальные учреждения и др.), которые оказывают услуги, принимают управленческие и иные обязательные решения в отношении граждан.

Между тем данный вид организаций как субъектов правоотношений получил широкое признание в действующем законодательстве.

Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации регулирует процедуру рассмотрения дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц (гл. 24). Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации предусматривает возможность предъявления административного искового заявления об оспаривании решений, действий (бездействия) организации, наделенной отдельными государственными или иными публичными полномочиями (ст. 218).

Проблема установления четких критериев для характеристики данного вида организаций усугубляется отсутствием «понятийного» единства. Так, наряду с понятием «организация, наделенная публичными полномочиями» в законодательстве используется категория «организация, наделенная публично значимыми функциями». В Федеральном законе от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» закреплено право граждан РФ на обращение в организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций (ч. 1 ст. 2).

В Кодексе РФ об административных правонарушениях введена административная ответственность за нарушение установленного законодательством Российской Федерации порядка рассмотрения обращений граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц, должностными лицами государственных и муниципальных учреждений и иных организаций, на которые возложено осуществление публично значимых функций (ст. 5.59).

¹ Исследование выполнено в рамках программы стратегического академического лидерства «Приоритет-2030».

В Указе Президента РФ от 17 апреля 2017 г. № 171 «О мониторинге и анализе результатов рассмотрения обращений граждан и организаций» установлена обязанность Администрации Президента Российской Федерации по обеспечению мониторинга и анализа результатов рассмотрения обращений граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц, направленных в государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, иные организации, осуществляющие публично значимые функции, и их должностным лицам, а также анализировать меры, принятые по таким обращениям.

В ряде подзаконных актов, например, постановлениях Правительства РФ, применяется как понятие «публичные полномочия», так и понятие «публично значимые функции». Например, Постановление Правительства РФ от 9 июня 2016 г. № 516 «Об утверждении Правил осуществления взаимодействия в электронной форме граждан (физических лиц) и организаций с органами государственной власти, органами местного самоуправления, с организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия», Постановление Правительства РФ от 17 августа 2021 г. № 1358 «Об использовании федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» для информирования граждан и организаций о направлении им от государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, иных организаций, осуществляющих публично значимые функции, уведомлений и (или) документов в почтовых отправлениях в форме электронного документа».

В Федеральном законе от 3 июля 2016 г. № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» используется понятие «функции и полномочия публично-правового характера».

Таким образом, в действующем российском законодательстве, наряду с понятием «публичные полномочия», активно используются понятия «публично значимые функции»,

«публичные функции», «функции и полномочия публично-правового характера». Данные понятия применяются к организациям, имеющим различные организационно-правовые формы, цели и функции. При этом в законодательстве отсутствуют определения указанных понятий, а также, за редким исключением, критерии отнесения субъектов правоотношений к организациям, наделенным публичными полномочиями и/или публичными функциями.

Понятие «функция» применительно к сфере публичных отношений используется для обозначения направлений деятельности органов публичной власти (государственной и муниципальной) в различных областях государственной и общественной жизни. Публичные функции – это направления деятельности публично-правовых образований (Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований) и создаваемых ими органов по удовлетворению публичного (государственного и общественно значимого) интереса, признанного и охраняемого государством, его органами и органами местного самоуправления. Основными функциями выступают: нормотворческая, организационная, исполнительно-распорядительная, контрольная, охранительная [2, с. 198].

В рамках каждой публичной функции можно выделить конкретные полномочия органов публичной власти и иных субъектов правоотношений, реализующих (обеспечивающих) различные функции. Таким образом, понятие «публичные полномочия» выражает отдельные виды деятельности, которые осуществляются в пределах «публичных функций».

В отечественной научной доктрине разрабатывается конструкция юридического лица публичного права как особого субъекта права, имеющего отличия от юридического лица частного права и разновидности юридического лица [1, 3, 5]. «Появление своеобразных групп юридических лиц, – указывает В. Е. Чиркин, – свидетельствует о новых тенденциях в развитии правового регулирования в данной сфере общественных отношений. Необходимо отграничить их от традиционных юридических лиц частного права, выделить в какую-то особую категорию (категории), выявить существенные признаки, дать определение, хотя бы в первом приближении» [3, с. 70]. При этом отмечается, что юридические

лица публичного права имеют различные организационно-правовые формы, которые не могут быть сведены к понятию организации [3, с. 82].

Выделяют несколько родов юридических лиц публичного права: государство и государственные (государствоподобные) образования (субъекты федерации и территориальные автономии); территориальные публичные коллективы разного уровня; органы публичной власти (государства, субъектов РФ, муниципальных образований); учреждения публичной власти; некоммерческие организации общественного характера [3, с. 102]. Соответственно в рамках рода существуют виды юридических лиц публичного права. Так, среди некоммерческих общественных организаций это политические партии, неполитические организации (профсоюз и др.) и т.д. В качестве главных особенностей юридического лица публичного права указывают на выполнение им в качестве главной цели «общих дел» и связь с публичной властью [3, с. 78].

Доктринальные научные разработки конструкции юридического лица публичного права значительно расширяют понимание сложившейся в отечественном праве тенденции наделения законодателем статусом юридического лица организаций различных организационно-правовых форм и выходят за пределы их характеристики как субъектов публичных правоотношений. Однако в рамках обсуждаемого вопроса об особенностях организаций, наделенных публичными полномочиями или функциями, в научной доктрине отсутствует единство [4].

Принципиальное важное значение для понимания юридической природы организаций, осуществляющих публично значимые полномочия (функции), имеет Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2012 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области».

Конституционный Суд РФ указал, что Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» составляет законодательную основу регулирования правоотношений, связанных с реализацией гражданами Российской Федерации конституционного права на обращение в го-

сударственные органы и органы местного самоуправления. Закон определяет права и обязанности участников соответствующих отношений как на государственном, так и на муниципальном уровнях, базовые гарантии, порядок рассмотрения обращений граждан.

Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения как в государственные органы, органы местного самоуправления, так и должностным лицам, временно или по специальному полномочию осуществляющим функции представителя власти либо выполняющим организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственном органе или органе местного самоуправления.

Суд подчеркнул, что с правом граждан на обращение соотносятся установленные в отношении государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц конкретные обязанности, сроки их исполнения, ответственность уполномоченных должностных лиц, а также правила противодействия злоупотреблению правом; при этом в качестве гарантии данного права закрепляется право обжаловать в административном и (или) судебном порядке принятое по обращению решение или действия (бездействие) в связи с рассмотрением этого обращения.

Вместе с тем Конституционный Суд РФ подтвердил ранее выраженную им правовую позицию о том, что отдельные публично значимые функции могут быть возложены законодателем и на иные субъекты, не относящиеся к системе публичной власти.

Раскрывая особенности возложения на организации, не относящиеся к системе публичной власти, публично значимых функций, Суд указал, во-первых, что правовое регулирование данной сферы должно осуществляться федеральным законом; во-вторых, возлагаемая на эти организации обязанность рассматривать обращения граждан (объединений граждан), а также порядок их рассмотрения должны быть установлены законодателем «четко и определенно»; в-третьих, при отсутствии регулирования на федеральном уровне субъекты Российской Федерации не вправе обязывать такие организации к рассмотрению обращений граждан и их объединений; в-четвертых, Судом было признано отсутствие универсального подхода к регулированию отношений, возникающих между гражданами

(объединениями граждан) и организациями, деятельность которых является публично значимой в связи с обращениями граждан, их объединений.

В постановлении Конституционный Суд РФ обратился к вопросу юридической природы и статуса организаций, осуществляющих публично значимые функции. По мнению Суда, данные организации создаются для осуществления полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления в форме государственных и муниципальных унитарных предприятий, учреждений и других организаций, осуществляющих деятельность в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах.

Суд указывает, что организации создаются Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями для обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий – соответственно органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления – в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах (ст. 9.1 и 9.2 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», абз. 39 ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации, ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»).

Публично значимые функции, по мнению Суда, могут возлагаться также на предприятия, правовое положение которых определяется Гражданским кодексом Российской Федерации (статьи 113–115) и Федеральным законом от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», и на другие организации, деятельность которых не может рассматриваться в отрыве от публичных функций создавшего их публично образования, а соответственно имеются те же, что и применительно к учреждениям, обеспечивающим осуществление полномочий органов государственной власти и местного самоуправления, основания для возложения на них обязанности рассматривать обращения граждан.

В определении от 27 июня 2017 г. № 1361-О Конституционный Суд РФ дополнительно разъяснил, что принимая Постановление от 18 июля 2012 г. № 19-П, Суд исходил из того, что обязанность по рассмотрению обращений граждан государственными и муниципальными учреждениями как организациями, осуществляющими социально-культурные или иные функции некоммерческого характера, соответственно Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований, предполагается постольку, поскольку на такие организации возложено исполнение государственных или муниципальных публично значимых функций в рамках компетенции создавшего их публично-правового образования.

Из постановления следует, что определяющими критериями выделения данного вида субъектов применительно к правоотношениям, связанным с рассмотрением обращений граждан (объединений граждан), являются: во-первых, их создание публично-правовыми образованиями (Российской Федерацией, субъектами РФ, муниципальными образованиями) для реализации (осуществления, исполнения) публичных полномочий органов государственной власти (федерального и регионального уровней) и органов местного самоуправления; во-вторых, осуществление этими организациями деятельности в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах реализации конституционных прав граждан при том, что такая деятельность является публично значимой. В качестве дополнительного критерия, вытекающего из правовой позиции Конституционного Суда РФ, выраженной в определении от 27 июня 2017 г. № 1361-О, следует указать на то, что обсуждаемые организации должны обладать статусом юридического лица.

В постановлении не раскрывается содержание понятия «публично значимые функции». Суд ограничивается указанием на то, что они обусловлены деятельностью публично-правовых образований, а также выделением определенных, конкретных сфер реализации прав и законных интересов граждан (наука, образование, здравоохранение, культура, социальная защита, занятость населения, физическая культура и спорт и иные сферы).

Оценивая правовые позиции Конституционного Суда в системной взаимосвязи с содержанием норм федеральных законов, в которых применяется данное понятие, можно сделать вывод о том, что публично значимые функции реализуются в целях удовлетворения общего (публичного) интереса (государственного или общественного), признаваемого и охраняемого государством.

Вместе с тем постановление не содержит исчерпывающий перечень организаций, на которые возложено исполнение (осуществление) публично значимых функций.

В определении от 14 декабря 2000 г. № 268-О Конституционный Суд РФ указал, что полномочия Центрального банка РФ, в частности исключительное право на осуществление денежной эмиссии, защита и обеспечение устойчивости рубля, по своей правовой природе относятся к функциям государственной власти, поскольку их реализация предполагает применение мер государственного принуждения, и осуществляются независимо от иных органов власти.

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 10 июля 2007 г. № 9-П признано, что правовой статус Пенсионного фонда Российской Федерации как страховщика, являющегося государственным учреждением, предопределяет его особое положение в механизме обязательного пенсионного страхования. На Пенсионный фонд Российской Федерации возложены полномочия по обеспечению финансовыми средствами большей части прав и законных интересов застрахованных лиц. При этом государство в соответствии с Федеральным законом «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» несет субсидиарную ответственность по обязательствам Пенсионного фонда Российской Федерации перед застрахованными лицами, а средства его бюджета являются федеральной собственностью.

Кроме выше указанных организаций, Конституционный Суд РФ признал выполняющими публично значимые функции аудиторские организации (определение Конституционного Суда РФ от 13 мая 2010 г. № 685-О-О), избирательные комиссии (определение Конституционного Суда РФ от 16 декабря 2010 г. № 1722-О), аттестационные комиссии (определение Конституционного Суда РФ от 7 июня 2011 г. № 767-О-О), третейские суды (определение Конституционного Суда РФ от

4 октября 2012 г. № 1912-О), арбитражных управляющих (Постановление Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2005 г. № 12-П), политические партии (Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июля 2007 г. № 11-П), нотариусов (Постановление Конституционного Суда РФ от 19 мая 1998 г. № 15-П), адвокатов и адвокатские объединения (Постановление Конституционного Суда РФ от 28 января 1997 г. № 2-П).

В определении Конституционного Суда РФ от 19 мая 2009 г. № 596-О-О в связи с жалобой ОАО «Акционерный банк «Содействие общественным инициативам» («Собинбанк») было признано, что на данное юридическое лицо не распространяются нормы законодательства об исковой давности, поскольку организация, получая бюджетное кредитование, добровольно стала участником публично значимой функции.

В силу правовой позиции Конституционного Суда РФ, выраженной в определении от 27 июня 2017 г. № 1361-О, положения Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» распространяются на публично-правовые отношения, возникающие между гражданином и субъектом, осуществляющим публично-правовые функции (публичные полномочия), и не распространяются на гражданско-правовые отношения, даже если субъект обращения является юридическим лицом, созданным публично-правовым образованием. Следует отметить, что в качестве организаций, признаваемых Судом как осуществляющих публичные полномочия (функции), выступают некоммерческие организации. Однако в ряде иных решений Суд указывает на коммерческие организации (кредитные организации), которые при условии получения ими бюджетных средств для целевого использования и установленных законом прав и преимуществ реализует публично значимую функцию.

Во исполнение Постановления Конституционного Суда РФ от 27 июня 2017 г. № 1361-О был принят Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 80-ФЗ «О внесении изменений в статью 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и статьи 1 и 2 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Соответственно в Федеральном законе от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»

Федерации» порядок рассмотрения обращений граждан был распространен на правоотношения, связанные с рассмотрением обращений граждан (объединений граждан), осуществляющими публично значимые функции государственными и муниципальными учреждениями, иными организациями и их должностными лицами (ч. 4 ст. 1). Корректирующие изменения были внесены в ст. 5.59 Кодекса РФ об административных правонарушениях, закрепляющую административную ответственность за нарушение установленного законодательством РФ порядка рассмотрения обращений граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц, должностными лицами государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений и иных организаций, на которые возложено осуществление публично значимых функций.

Таким образом, наряду с должностными лицами государственных и муниципальных органов, государственных и муниципальных учреждений субъектами ответственности могут быть организации, наделенные публично значимыми полномочиями (функциями), на руководителей (сотрудников) которых возложена обязанность по рассмотрению обращений граждан или объединений граждан.

Выделение в законодательстве организаций, наделенных публично значимыми полномочиями (функциями), в качестве участников правоотношений по рассмотрению обращений граждан является весьма общим, не проясняет их статус и не позволяет исчерпывающим образом указать на состав данных субъектов.

На практике это приводит к ситуациям, когда к ответственности по ст. 5.59 КоАП РФ привлекаются организации, не наделенные публично значимыми функциями. Так, к примеру, Верховный Суд РФ постановлениями от 15 февраля 2019 г. № 48-АД19-2 и № 88-АД19-2 отменил постановления нижестоящих судов, которыми руководители управляющих компаний были привлечены к ответственности за нарушение предусмотренного законом 30-дневного срока на дачу письменного ответа на обращение. Суд указал, что управляющая многоквартирным домом компания является обычным юридическим лицом, созданным для получения прибыли, и не относится к организациям, осуществляющим публично

значимые функции. Правоотношения собственника помещений в многоквартирном доме и управляющей компании носят гражданско-правовой характер и требования названного закона на них не распространяются. Аналогичен подход Верховного Суда РФ в отношении сотрудников управляющих и ресурсоснабжающих организаций (постановления Верховного Суда РФ от 22 октября 2018 г. № 88-АД18-3, от 14 февраля 2019 г. № 88-АД19-1).

Участником (стороной) отношений с гражданами (объединениями граждан) в рамках рассматриваемых публично-правовых отношений могут быть различные по своей организационно-правовой форме и правовому положению организации. На это указывают вышеприведенные постановления и определения Конституционного Суда РФ. Следует отметить, что организации, наделенные публично значимыми полномочиями (функциями), являются юридическими лицами. Исключение составляют носители индивидуального публично-правового статуса, указанные в постановлениях и определениях Конституционного Суда РФ (нотариусы, адвокаты, арбитражные управляющие). Публично значимые полномочия могут возлагаться на учреждения, предприятия и иные организации, правовое положение которых определяется Гражданским кодексом РФ и иными федеральными законами. Весьма различен механизм передачи государственных и иных публичных полномочий (наделение публичными функциями) организаций. Он может осуществляться на основе федерального закона, нормативного указа Президента РФ, нормативных актов органов исполнительной власти, административных договоров и иных актов.

Организации, наделенные публичными полномочиями (функциями), осуществляющие публичные полномочия в порядке делегирования, могут быть условно разделены на две группы.

К первой группе относятся юридические лица, создаваемые публично-правовыми образованиями (Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями) с целью реализации ими публичных функций и отдельных полномочий государственной власти или местного самоуправления. К ним, например, относятся государственные и муниципальные унитарные предприятия и учреждения, внебюджет-

ные фонды, публично-правовые компании, государственные корпорации, избирательные комиссии и др.

Вторую группу образуют создаваемые гражданами юридические лица в целях развития самоуправления, автономии и корпоративной деятельности в экономической и социальной сферах, которые наделяются, с их согласия, публичными (государственными, муниципальными) полномочиями управленческого, контрольного и иного характера. К юридическим лицам второй группы относятся, например, саморегулируемые организации, аудиторские организации, адвокатские образования, нотариальные палаты, негосударственные пенсионные фонды, третейские суды, коммерческие банки (принявшие обязательства в рамках государственной финансовой поддержки), политические партии и др.

Механизм наделения организаций публичными функциями (полномочиями) должен основываться на нормативных актах, принимаемых или издаваемых государственными органами и органами местного самоуправления. Наделение отдельными публичными полномочиями коммерческих организаций может осуществляться посредством нормативных актов, публичных соглашений или договоров. Порядок наделения юридических лиц публичными полномочиями определяет специфику ответственности данных организаций перед гражданами (объединениями граждан) в рамках отношений, регулируемых Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и ч. 5 ст. 9

Федерального закона от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации».

Полагаем, что к числу наиболее общих признаков организаций, наделенных публичными полномочиями (функциями), относятся следующие:

1) они не входят в систему публичной власти (государственной и муниципальной);

2) создаются публично-правовым образованием (Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями) либо создаются гражданами, юридическими лицами, в установленных федеральным законом организационно-правовых формах;

3) наделяются публичными полномочиями (функциями) посредством нормативных правовых актов (федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ), публичными соглашениями или договорами;

4) финансирование организации для исполнения публичного полномочия (функции) осуществляется за счет бюджетных средств. Создаваемые гражданами и юридическими лицами организации, с их согласия, могут получать государственную поддержку (льготы), в том числе бюджетное финансирование, и несут обязательства за выполнение публичных полномочий (функций) и включаются в реестр;

5) принимаемые организацией решения носят властно-распорядительный (обязательный) характер для лиц, которым они адресованы либо в отношении которых приняты.

Список источников

1. Баренбойм П. Д., Лафитский В. И., Терещенко Л. К. Юридические лица публичного права в доктрине и практике России и зарубежных стран. М., Юстицинформ, 2011. 184 с.
2. Теория государства и права: учебник / под ред. М. Н. Марченко. М.: Изд-во «Зерцало», 2004. 800 с.
3. Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права. М.: Норма, 2009. 352 с.
4. Яковлев В. Ф., Талапина Э. В. Юридические лица и субъекты публичного права: в поисках правового баланса // Журнал российского права. 2016. № 8. С. 125–140.
5. Ястребов О. А. Юридическое лицо публичного права: сравнительно-правовое исследование: автореферат дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. 49 с.

References

1. Barenboym P. D., Lafitskiy V. I., Tereshchenko L. K. *Yuridicheskie litsa publichnogo prava v doktrine i praktike Rossii i zarubezhnykh stran* [Legal entities of public law in the doctrine and practice of Russia and foreign countries]. Moscow, 2011, 184 p.

2. Marchenko M. N. *Teoriya gosudarstva i prava* [Theory of State and law]. Moscow, 2004, 800 p.
3. Chirkin V. E. *Yuridicheskoe litso publichnogo prava* [Legal entity of public law]. Moscow, 2009, 352 p.
4. Yakovlev V. F., Talapina E. V. [Legal entities and subjects of public law: in search of a legal balance]. *Zhurnal rossiyskogo prava* [Journal of Russian Law], 2016, no. 8, pp. 125–140. (in Russ.)
5. Yastrebov O. A. *Yuridicheskoe litso publichnogo prava: sravnitel'no-pravovoe issledovanie: avtoreferat dis. ... d-ra yurid. nauk* [Legal entity of public law: comparative legal research. Author's abstract]. Moscow, 2010, 49 p.

Информация об авторе

Дудко Игорь Геннадьевич, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права, Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный юрист Российской Федерации, г. Москва, Россия.

Information about the author

Igor G. Dudko, Doctor of Law, Professor of Constitutional and Municipal law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Honored Lawyer of the Russian Federation, Moscow, Russia.

Поступила в редакцию 11 июня 2023 г.

Received June 11, 2023.