

О ПРИЗНАНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ ЮРИДИЧЕСКИМИ ЛИЦАМИ ПУБЛИЧНОГО ПРАВА В ГРАЖДАНСКИХ ПРАВООТНОШЕНИЯХ

А. А. Осипов,

аспирант кафедры гражданского права и процесса, Южно-Уральский государственный университет

Рассматривается возможность введения в гражданское законодательство конструкции «юридическое лицо публичного права» и наделения таким статусом органов публично-правовых образований. Представлены два основных подхода по вопросу законодательного закрепления категории «юридическое лицо публичного права». Автор не усматривает необходимости введения в настоящее время в гражданское законодательство такой конструкции и предлагает рассматривать органы государственной власти (органы местного самоуправления) в гражданских правоотношениях как субъектов частного права, действующих в организационно-правовой форме учреждения.

Ключевые слова: юридическое лицо публичного права, гражданская правосубъектность, государственные и муниципальные органы власти, учреждение.

Вопрос об участии в гражданских правоотношениях государственных и муниципальных органов власти является одним из самых неоднозначных. По этому поводу выдвигаются различные теории и точки зрения. Так, одним из способов решения данной проблемы предлагается введение в российское законодательство категории «юридическое лицо публичного права». Однако насколько применение такой конструкции необходимо в нашем законодательстве и целесообразно ли ее распространение на органы публично-правовых образований? На эти вопросы предстоит ответить в рамках настоящей статьи.

Сегодня категория «юридическое лицо публичного права» закреплена в правовых порядках Германии, Франции, Украины и других странах. В основном данный институт был создан в этих государствах для введения в гражданский оборот публично-правовых образований, а также ряда публичных учреждений, например, университетов, государственных банков, государственных и муниципальных органов власти.

Например, ст. 167 Гражданского кодекса Украины устанавливает, что «государство может создавать юридические лица публичного права (государственные предприятия, учебные заведения и т.д.) в случаях и в порядке, установленных Конституцией Украины и законом¹. При этом органы государства к юридическим лицам публичного права в за-

конодательстве Украины не относятся. Участию органов государственной власти в гражданских правоотношениях посвящена отдельная 10 глава ГК Украины, которая определяет, что последние необходимы в гражданских правоотношениях для установления прав и обязанностей в пользу государства, Автономной республики Крым и территориальных общин (ст. 170–172 ГК Украины).

Наше законодательство не знало такого института, однако в трудах ряда ученых-правоведов термин «юридическое лицо публичного права» встречался еще в начале XX века, например, в работах Г. Ф. Шершеневича². Данный исследователь относил к ним государство в лице казны, ведомства, учреждения, причисленные к казенному управлению, учебные заведения, удельные ведомства, земства (это и есть органы местного самоуправления). Позже этот вопрос изучался С. Н. Братусем³, который пришел к выводу об отсутствии необходимости введения категории «юридическое лицо публичного права» в советское гражданское законодательство. Что же касается самих органов государственной власти и органов местного самоуправления, то он не отрицал факта наличия у них гражданской правосубъектности и ратовал за признание таких органов юридическими лицами. В итоге, в советском законодательстве так и не была закреплена конструкция юридического лица публичного права.

Новый всплеск в изучении данной категории возник в последние десять лет, особенно после принятия Концепции развития корпоративного законодательства на период до 2008 года, подготовленной Министерством экономического развития РФ, где в п. 35 устанавливалась «необходимость ввести в российское законодательство категорию юридического лица публичного права, существующую в большинстве развитых правовых порядков»⁴.

Условно ученых-правоведов, исследовавших данный вопрос в современной России, можно разделить на две группы, одна из которых при изучении конструкции «юридическое лицо публичного права» приходит к выводу о необходимости ее введения в наше законодательство, например, В. Е. Чиркин⁵, А. В. Винницкий⁶, В. И. Лафитский⁷ и др., а вторая – при рассмотрении такого института не видит прямой надобности в закреплении юридических лиц публичного права в российском законодательстве (Е. А. Суханов⁸, В. А. Болдырев⁹, В. В. Бараненков¹⁰ и др.).

В рамках данной статьи представляется целесообразным проанализировать подход первой группы ученых в отношении признания органов государственной власти и органов местного самоуправления юридическими лицами публичного права.

В. Е. Чиркин, обосновывая свою позицию, отмечает, что «орган – это не организация, о которой сказано в ст. 48 ГК РФ... это совсем другой коллектив. Иным является порядок его формирования... Такое юридическое лицо имеет особые задачи... совершенно иной является деятельность органа публичной власти... государственный орган, орган субъекта РФ, местного самоуправления не имеет своей собственности»¹¹. На основе вышеуказанных утверждений В. Е. Чиркин сделал вывод, что данные органы следует признать юридическими лицами публичного права, так как к ним неприменимы цивилистические подходы или применимы в весьма ограниченной степени. Подобной позиции придерживается и А. В. Винницкий.

Однако с таким выводом нельзя согласиться, потому что, вступая в гражданские правоотношения, государственные и муниципальные органы власти облакаются в организационно-правовую форму учреждения, предусмотренную ст. 120 ГК РФ и ст. 9.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях»¹², тем самым они становятся субъек-

тами частного права и действуют как юридические лица, установленные ст. 48 ГК РФ. Следовательно, участие таких лиц в гражданских правоотношениях возможно только на основе норм гражданского законодательства.

Другой сторонник введения института юридического лица публичного права О. Ю. Усков¹³, наоборот, не выделяет органы государственной власти и органы местного самоуправления в качестве юридических лиц публичного права, однако считает необходимым отнести к таковым Банк России, Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования.

В. И. Лафитский¹⁴, О. А. Ястребов¹⁵, Е. Б. Лаутс¹⁶ также положительно относятся к введению такой конструкции в России, однако, как и предыдущей ученый, вышеуказанные авторы считают необходимым установить ее в отношении публично-правовых образований, а также применить к отдельным субъектам, таким как, ЦБ РФ, Российская академия наук, Агентство по страхованию вкладов. Но при этом, непонятно почему органы публично-правовых образований не входят в данный перечень, и по какому критерию одних субъектов относят к юридическим лицам публичного права, а других нет. Как справедливо заметил В. А. Болдырев, «это нелогично уже потому, что данные лица (государственные и муниципальные органы власти) как раз в наибольшей степени подчинены нормам, которые определяют порядок принятия ими властных решений. И если пополнять российское гражданское законодательство категорией «юридические лица публичного права», то в первую очередь к ним стоило бы отнести органы государственной власти и органы местного самоуправления, обладающие гражданской правосубъектностью»¹⁷. С этим утверждением нельзя не согласиться.

Отрицательной позиции по вопросу о введении такого института в гражданское законодательство придерживается и О. А. Серова, которая отмечает, что «для создания так называемых юридических лиц публичного права необходимо увеличение прежде всего цивилистического инструментария. Попытки вывести регламентацию деятельности этих субъектов из-под действия общих правил гражданско-правового регулирования наносят существенный вред всей системе юридических лиц, так как порождают такое количество исключений из общего правила, которое делает неэффективным наличие данного пра-

вила и фактически нивелирует его, делает бессмысленным в использовании»¹⁸. Таким образом, данный автор, как и предыдущие, указывает, что наша правовая система в области юридических лиц построена по другому признаку, нежели чем в европейских правовых порядках, и введение в нее категории «юридическое лицо публичного права» не устранил имеющиеся спорные вопросы участия публично-правовых образований и их органов в гражданских правоотношениях, а, наоборот, может только запутать наше гражданское законодательство.

На наш взгляд, во введении в гражданское законодательство конструкции «юридическое лицо публичного права» как в отношении органов публично-правовых образований, так и других субъектов, например, Российской академии наук, отсутствует необходимость, потому что до сих пор не решен ряд важнейших вопросов, которые позволили бы закрепить такой институт в нашей стране.

Основными спорными вопросами в исследовании категории «юридическое лицо публичного права» являются следующие.

1. Отсутствие единого понимания того, что собой представляет юридическое лицо публичного права и, следовательно, считается ли данная конструкция новой организационно-правовой формой юридического лица, или же это еще одна разновидность классификации юридических лиц, так сказать, их деление на юридические лица частного права и юридические лица публичного права.

2. Нет единых критериев, по которым можно отграничить субъекты, подпадающие по эту категорию. Даже если за основу брать признак публичности, то под последним одни авторы понимают наличие государственно-властных полномочий, а другие – постановку и достижение общественно-полезной цели.

3. Наше законодательство никогда не знало такой конструкции, на каких началах она строится. Более того, ее введение в современное законодательство представляется нецелесообразным в настоящее время, так как действующий ГК РФ не содержит в себе норм и предпосылок, позволяющих закрепить в нем такую категорию, в отличие от западноевропейских стран, где юридические лица публичного права сложились исторически.

4. Отсутствует единое понимание среди ученых в вопросе данной конструкции к цивилистическому или же государственно-административному институту. Учение о

юридическом лице является результатом деятельности сугубо гражданско-правовой науки, и поэтому, на наш взгляд, категорию «юридическое лицо публичного права» следует рассматривать в рамках цивилистики, несмотря на отсутствие ее закрепления в современном законодательстве России.

5. Нет единой точки зрения о применении института «юридическое лицо публичного права» в отношении государственных и муниципальных органов власти, хотя, на наш взгляд, представляется, что в случае его введения последние как раз и относились бы к таковым. А в применении данных положений в отношении отдельных, специальных субъектов, например ЦБ РФ, Пенсионного фонда России и т.п., не усматривается надобности в связи с их немногочисленностью. Достаточно установить отдельные правила участия таких лиц в гражданских правоотношениях, что и сделал законодатель в проекте Федерального закона «О внесении изменений в части 1, 2, 3, 4 Гражданского кодекса РФ» № 47538-6/2, отказавшись от введения в ГК РФ конструкции юридического лица публичного права.

6. Представляется, что, говоря об участии органов государственной власти и органов местного самоуправления в гражданских правоотношениях, следует рассматривать их как субъектов частного права, к которым применима ст. 48 ГК РФ, так как они действуют на основе норм, принципов и методов гражданского права в рамках установленных ГК РФ организационно-правовых форм, но с рядом изъятий.

Таким образом, подводя итог всему вышесказанному, мы приходим к выводу о том, что в настоящее время нет необходимости во введении конструкции юридического лица публичного права и распространении ее на государственные (муниципальные) органы власти, пока не будут разрешены основные вышеуказанные спорные вопросы. В противном случае внесение указанных изменений в гражданское законодательство породит только дополнительную путаницу в терминах и потребует перестроения уже сложившейся системы юридических лиц в Российской Федерации.

¹ Гражданский кодекс Украины. URL: <http://pravoved.in.ua/section-kodeks/82-gku/410-glava09.html>.

² Шершеневич Г. Ф. Учебник русского гражданского права. М., 1911. С. 434–435.

³ Братусь С. Н. Юридические лица в советском гражданском праве (понятие, виды, государственные юридические лица): ученые труды. Вып. XII. М., 1947. С. 61–62.

⁴ Закон. 2006. № 9. С. 27.

⁵ Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права. М., 2007. С. 93–94.

⁶ Винницкий А. В. О необходимости законодательного закрепления института юридических лиц публичного права // Журнал российского права. 2011. № 5. С. 81–90.

⁷ Лафитский В. И. К вопросу о юридических лицах публичного права // Журнал российского права. 2011. № 3. С. 103–108.

⁸ Суханов Е. А. О юридических лицах публичного права // Вестник гражданского права. 2011. № 2. С. 4–24.

⁹ Болдырев В. А. О юридических лицах публичного права // Журнал российского права. 2008. № 11. С. 127–134.

¹⁰ Бараненков В. В. Гражданско-правовая личность органов государственной власти (к вопросу о юридиче-

ских лицах публичного права) // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 6. С. 3–6.

¹¹ Чиркин В. Е. Указ. соч. С. 225–226.

¹² Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7–ФЗ «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. 1996. № 3.

¹³ Усков О. Ю. Юридические лица публичного права: понятие и виды // Журнал российского права. 2010. № 6. С. 101–111.

¹⁴ Лафитский В. И. Указ. соч. С. 103–108.

¹⁵ Ястребов О. А. Опорные (узловые) категории построения теоретической конструкции юридического лица публичного права // Юрист. 2010. № 4. С. 60–64.

¹⁶ Лаутс Е. Б. Юридическое лицо публичного права и публично-правовая компания // Банковское право. 2011. № 6. С. 53–61.

¹⁷ Болдырев В. А. Указ. соч. С. 127–134.

¹⁸ Серова О. А. Типы управления юридическим лицом: к постановке вопроса // Юрист. 2006. № 2. С. 22–25.

Статья поступила в редакцию 14 июня 2013 г.