
ЮРИДИЧЕСКИЕ ЛИЦА ПУБЛИЧНОГО ПРАВА В КОНЦЕПЦИИ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦАХ

А.М. Волков, А.А. Волков

Кафедра административного и финансового права
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

В статье предлагается определить статус юридических лиц публичного права в проекте Концепции развития законодательства о юридических лицах.

Ключевые слова: статус юридических лиц, юридические лица публичного права, законодательство о юридических лицах, развитие законодательства.

Указом Президента РФ от 18.07.2008 № 1108 предусмотрено совершенствование Гражданского кодекса Российской Федерации в части развития законодательства о юридических лицах [16]. Главной особенностью проекта Концепции развития законодательства о юридических лицах, опубликованного в 2009 г., является то, что он широко затрагивает многочисленные федеральные законы об их статусе. В нем предполагается серьезное реформирование содержания законодательства о юридических лицах и, конечно, изменения положений Гражданского кодекса РФ [8].

Предлагается несколько направлений преобразований, но одно из главных — это усиление роли Гражданского кодекса РФ в регулировании статуса юридических лиц, особенно некоммерческих организаций, и приведение законов в единую согласованную систему, в том числе путем их консолидации и отмены устаревших и неэффективных законодательных актов. В частности, авторами обосновывается необходимость и возможность существенного сокращения числа организационно-правовых форм некоммерческих организаций и исчерпывающее регулирование их гражданско-правового статуса (как юридических лиц) непосредственно в нормах ГК РФ [2]. Другими словами, предполагается оставить в ГК РФ только юридические лица частного права.

В Концепции развития законодательства о юридических лицах не предполагается коренная ломка основополагающих общих норм ГК РФ в этой области и даже принципиальный пересмотр этих положений. Концепция исходит из определенного обновления закрепленных в них идей и положений с учетом современного отечественного и зарубежного (европейского) опыта, целесообразности дальнейшего последовательного их развития, необходимости их воплощения в нормах ГК РФ и отдельных федеральных законов. При разработке про-

екта Концепции учитывались общепризнанные теоретические постулаты и классические юридические конструкции, современная правоприменительная практика, а также опыт высокоразвитых европейских правопорядков (прежде всего Германии, Австрии, Нидерландов). Разработчики Концепции предполагали и необходимость гармонизации гражданского законодательства стран СНГ. Авторы проекта Концепции отмечают, что «выдвигаются предложения (и имеются даже соответствующие им законопроекты) о принятии дополнительных законов общего характера, например о реорганизации юридических лиц, об особом статусе «юридических лиц публичного права» и т.д.».

В Концепции рассматриваются вопросы о соотношении Гражданского кодекса РФ и отдельных законов о юридических лицах. В частности, речь идет о такой организационно-правовой форме юридических лиц, как саморегулируемые организации. Этим организациям посвящены Федеральный закон «О саморегулируемых организациях» и положения некоторых других законодательных актов [17; 18]. При оценке этого законодательства авторы концепции отмечают, что их гражданско-правовое положение определяется по-разному, в том числе в зависимости от областей экономических отношений, в которых они могут или должны создаваться. При этом разработчики Концепции отмечают, что «понятие «саморегулируемая организация» характеризует не гражданско-правовой, а публично-правовой статус юридического лица, который оно приобретает с момента включения сведений о нем в специальный государственный реестр. Саморегулируемые организации относятся к корпорациям и не обладают формообразующей гражданско-правовой спецификой, поэтому особая регламентация их гражданско-правового положения в ГК не требуется.

Ю.А. Тихомиров отмечает, что публичную власть могут осуществлять как государственные, так и негосударственные институты. К негосударственным институтам, осуществляющим публичную власть, он относит, в частности, профессиональные структуры, признаваемые добровольные образования, институты прямой демократии и др. [15. С. 79]. К таким негосударственным институтам можно отнести и саморегулируемые организации, тем более что в работах о статусе саморегулируемых организаций признается их публичность [1; 5; 9; 10; 11; 13; 19]. Среди них наибольшего внимания заслуживают работы В.Е. Чиркина [20; 21; 22].

В отношении саморегулируемых организаций особый интерес вызывает понятие юридического лица публичного права. Так, разработчики Концепции развития корпоративного законодательства высказали предложение о возможности использования категории «юридическое лицо публичного права» применительно к отдельным юридическим лицам, не являющимся органами государственной власти. С их точки зрения данной категорией могут охватываться те юридические лица, которые действуют от имени публично-правовых образований (Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований) и (или) в публичных интересах, но не имеют статуса органов государственной власти или местного самоуправления. К их числу предполагается отнести орга-

низации, создаваемые в различных общественно значимых целях и наделенные хотя бы в некоторой степени властными полномочиями [9].

В отношении саморегулируемых организаций можно применить общие признаки, выделяемые В.Е. Чиркиным для определения публично-правовых образований [22. С. 342]. К ним относятся следующие. Саморегулируемые организации будут реализовывать переданные им государственно-властные полномочия по установлению стандартов и правил предпринимательской или профессиональной деятельности, а также контроля за их соблюдением, в сфере сбора и анализа отчетности и проч. Им присущ публично-правовой характер воли, нацеленный на достижение общественных благ. Согласно Закону о саморегулируемых организациях они по общему правилу создаются на добровольных началах, но в качестве особого порядка можно определить необходимость дополнительной регистрации в реестре саморегулируемых организаций. В силу ст. 3 Закона о саморегулируемых организациях они основаны на членстве [17]. Таким образом, членство в саморегулируемых организациях можно определить как один из главных признаков данных организаций. Саморегулируемые организации не учреждаются «сверху», как, например, органы государства, а образуются по инициативе индивидов или других организаций. Они должны иметь и имеют законные интересы и цели своей деятельности. И наконец, саморегулируемые организации строятся на началах самоуправления. Исходя из указанных признаков, саморегулируемые организации могут быть и должны быть отнесены к категории юридических лиц публичного права.

Конституционный Суд РФ еще в 1998 г. подтвердил допустимость делегирования государственных полномочий негосударственным организациям: «Конституция РФ не запрещает государству передавать отдельные полномочия исполнительных органов власти негосударственным организациям. По смыслу ее ст. 78 (ч. ч. 2 и 3) и 132 (ч. 2) такая передача возможна при условии, что это не противоречит Конституции РФ и ее федеральным законам» [14].

Как верно отмечает В.Е. Чиркин, необходимость выработки разных понятий юридического лица вовсе не означает, что между ними следует поставить непреодолимые преграды. Так, юридические лица публичного права, выполняя свои главные управленческие задачи, в той или иной мере участвуют в гражданско-правовых отношениях. С другой стороны, юридические лица частного права, преследуя собственные интересы, в конечном счете участвуют в решении общих для общества социальных задач [22. С. 345–347]. Таким образом, юридические лица выполняют функции как частного, так и публичного права.

При рассмотрении состояния и оценки действующего законодательства авторами Концепции правильно подчеркнуто, что «количество организационно-правовых форм некоммерческих организаций в действующем законодательстве избыточно (от 19 до 27) и единая система правового регулирования организационно-правовых форм некоммерческих организаций отсутствует, а само законодательство о некоммерческих организациях изобилует пробелами, повторами и противоречиями» [8]. При этом в качестве предложений по совершенствованию

нию действующего законодательства предлагается учреждение как организационно-правовую форму, в которой выступают органы публичной власти, лишить прав юридического лица (вероятно, частного права).

В большинстве случаев государственный орган, участвующий в гражданском обороте, одновременно получает гражданско-правовой статус юридического лица. Как правило, этот статус учреждения или другой, не совсем понятный и вызывающий споры, например статус Центрального банка РФ [6]. Такой гражданско-правовой статус юридического лица органу государственной власти (например, министерству, ведомству, суду и т.п.) необходим только для совершения сделок, направленных на обеспечение его внутривозможной деятельности (закупка канцелярских принадлежностей, оплата коммунальных расходов, оплата ремонтных работ и т.п.). Во всех остальных случаях следует исходить из того, что сделки соответствующего ведомства должны рассматриваться как действия органа публичной власти, т.е. самого соответствующего публично-правового образования. При этом имеется в виду, что они смогут выступать в гражданско-правовых отношениях только в качестве законных представителей соответствующих публично-правовых образований. Но в каком качестве и в какой форме? Почему бы не в форме юридического лица публичного права?

Наличие у органа власти статуса юридического лица не должно приводить к тому, что стороной совершенной им сделки по общему правилу не признается публично-правовое образование в целом, а только юридическое лицо (учреждение). Такой подход не соответствует защите интересов участников гражданского оборота. Единым субъектом прав и обязанностей, как предлагается разработчиками, «должно стать само публично-правовое образование, которое должно им оставаться независимо от того, меняет ли оно свои органы, ликвидирует ли оно юридические лица, через которые указанные органы осуществляли сделки, реализуя правоспособность публично-правового образования». Следует исходить из того, что публично-правовое образование — субъект, который реально являлся носителем прав и обязанностей по соответствующей сделке, остался и должен отвечать за ненадлежащее исполнение обязательств по сделке или принимать на себя последствия ее недействительности. А это не что иное, как требование о закреплении правового статуса публично-правового образования в форме «юридического лица публичного права».

Ю.А. Тихомиров отмечает, что современная юридическая наука приобретает узкоспециализированный характер. Деление права на публичное и частное, свойственное континентальной правовой системе, в настоящее время все больше заимствуется странами других правовых систем. Вместе с тем имеет место и другая тенденция — постепенное стирание грани между публичным и частным правом. Одной из причин этого процесса стала недостаточная определенность основных признаков понятия юридического лица. В частном праве это понятие является устоявшимся, и его признаки устанавливаются Гражданским кодексом РФ. Труднее обстоит дело с определением юридического лица в публичном праве, зачастую исследователи выделяют до 10–11 его при-

знаков. Кроме того, юридическое лицо как публично-властный орган появляется и в частном праве [7].

В концепции говорится о том, что действующее российское законодательство в отличие от некоторых европейских правовых порядков не знает категории «юридическое лицо публичного права». И это правильно. Вместе с тем следует иметь в виду, что данное понятие формировалось в указанных правовых порядках исторически и имеет в них существенно различное содержание и разновидности (например, в Австрии к ним относят органы власти и некоторые публично-правовые образования в целом, тогда как в Германии к ним относят также государственные университеты, торгово-промышленные палаты и некоторые другие организации, не являющиеся носителями публичной власти). На основе этого делается вывод «об отсутствии необходимости прямого заимствования указанного понятия в отечественное право». А никто и никогда и не предлагал «прямого заимствования». Наоборот, существует необходимость разработки общего понятия «юридического лица» и уж затем на основе разработанного понятия переходить к понятиям частным: «юридическое лицо частного права» и «юридическое лицо публичного права» [22. С. 352].

Даже авторы Концепции говорят о признании известной полезности «категории «юридическое лицо публичного права» с точки зрения упорядочения регламентации участия в гражданских правоотношениях публично-правовых образований и их органов. С этой точки зрения выделение юридических лиц публичного права не предполагает конструирования новой разновидности юридических лиц — особой организационно-правовой формы. Следует исходить из того, что юридические лица публичного права суть органы публичной власти, предназначенные осуществлять властные функции. Следовательно, признавая «полезность категории «юридическое лицо публичного права», разработчики тут же оговариваются: «выделение юридических лиц публичного права не предполагает конструирования новой разновидности юридических лиц — особой организационно-правовой формы». Да, с точки зрения гражданского права нет необходимости разрабатывать новую организационно-правовую форму для юридических лиц публичного права. Но для возможности участия субъектов публичного права в гражданско-правовых отношениях такая форма, как юридическое лицо публичного права, просто необходима. Ведь юридическими лицами публичного права могут быть не только публично-правовые образования, как показано и как сами же авторы концепции отмечали, но и, например, саморегулируемые организации, государственные корпорации и др.

Разработчики Концепции отмечают, что «такие организации не должны участвовать в гражданских правоотношениях от своего имени и в своих интересах... но государство и другие публично-правовые образования при необходимости непосредственного участия в названных правоотношениях могут использовать данные организации. Но опять встает все тот же вопрос о форме этих организаций. Не вызывают возражения предложения по совершенствованию действующего законодательства в части четкого отражения в ГК РФ положений о

том, «что органы публичной власти, заключающие сделки в интересах публично-правового образования и при осуществлении своих властных полномочий, создают права и обязанности по данной сделке у публично-правового образования в целом, независимо от того, имеют ли данные органы власти статус юридического лица». Но тогда возникает все тот же вопрос, на который в рамках Концепции в принципе и нет ответа, а он должен быть. Каков статус публично-правового образования?

О.А. Ястребов отмечает, что «деление юридических лиц на публичные и частные свойственно в настоящее время практически всем зарубежным странам, где проводится сколь-нибудь последовательное деление права на публичное и частное» [23. С. 169]. При этом для разграничения используются в принципе те же критерии, которые были выработаны в свое время во французском административном праве. К ним относятся основания учреждения, правила устройства, способ финансирования. В качестве факультативного критерия довольно часто рассматривается прерогатив публичной власти [12. С. 140]. Сходные критерии используются и в немецкой доктрине: учреждение актом государства (законом или на основе закона), регламентирующим их правовое положение и деятельность; действуют от имени государства и в то же время от своего имени, выполняя функции государства; будучи обособленными в правовом смысле, они осуществляют госуправление под свою ответственность; для осуществления государственных функций наделены властными полномочиями [4. С. 132–133].

Юридическая конструкция юридического лица публичного права уже получила распространение и на постсоветском пространстве, например в Украине, Грузии, Молдове, прибалтийских государствах. ГК Украины вводит деление юридических лиц на юридические лица публичного права и частного права (ч. 2 ст. 81). Такое деление установлено в ГК Грузии. Наряду с государственными организациями к числу юридических лиц публичного права согласно ст. 1509 ГК Грузии относятся и созданные на основе законодательства негосударственные организации. В этой стране принят специальный закон «О юридических лицах публичного права». ГК Республики Молдовы (ст. 57) также устанавливает разграничение юридических лиц частного права и юридических лиц публичного права. Характеристика последних не предполагает наличия у них частных денежных средств в их обороте, а также объединения ими исключительно частных лиц. При этом юридические лица частного права, не преследующие цели извлечения прибыли (ст. 180), могут быть созданы только в трех формах — ассоциация, фонд и учреждение, и каждая из них предусматривает только добровольное членство. В Азербайджане также (с поддержкой Германской организации технического сотрудничества GTZ) реализуется проект «Юридические лица публичного права» [23. С. 170].

В русскоязычной литературе вопрос о необходимости использования категории юридического лица публичного права, в том числе применительно к государственному предприятию, ставился еще в 20-е гг. XX в. Так, известный ад-

министративист А.Ф. Евтихий полагал, что в отличие от типичных для гражданского права юридических лиц публичные юридические лица несут на себе государственную службу, т.е. выполняют часть функций государства [3. С. 76]. В этот период в литературе используются термины «юридическое лицо административного права» и «государственное юридическое лицо» с целью противопоставить эти коллективные субъекты административного права «буржуазному» понятию юридического лица публичного права, которое считалось неприемлемым для социалистического права.

Правильно декларируется в концепции и положение о том, что в перспективе следует исходить из того, что органы публичной власти (министерства, ведомства, федеральные службы и агентства и их территориальные управления и подразделения и т.п.) не должны признаваться юридическими лицами частного права. Наделение их гражданско-правовым (имущественно-правовым) статусом не соответствует ни задачам и целям их деятельности, ни их юридической природе. Из этого и следует, что они должны быть признаны юридическими лицами публичного права.

Однако в Концепции предлагается, что «необходимые хозяйственные функции по обеспечению их деятельности могут и должны нести их соответствующие подразделения (управления делами, финансово-хозяйственные отделы и т.п.), которые в этих целях должны приобретать гражданско-правовой статус юридических лиц — государственных или муниципальных учреждений. При этом последние ни в каких случаях не смогут выступать в гражданском обороте от имени публично-правового образования в целом, что снимет практически значимую проблему разграничения участия в гражданских правоотношениях публично-правовых образований и их органов как юридических лиц». Правильно замечено, что одну проблему «разграничения участия в гражданских правоотношениях публично-правовых образований и их органов как юридических лиц» можно этим снять. Но другая проблема выйдет на повестку дня. Не кажется ли авторам этого предложения, что вместо одного юридического лица частного права — учреждения в целом — появится огромное число учреждений (управления делами, финансово-хозяйственные отделы и т.п.)? И тогда кого же они будут представлять? Ведь они не будут даже обладать самостоятельностью. Это всего лишь подразделения одного органа, например министерства. Не правильнее было бы все-таки вернуться к тем предложениям, которые озвучивают представители концепции «юридического лица публичного права».

Проведенный анализ положений Концепции развития законодательства о юридических лицах позволяет сделать некоторые выводы. Наряду с предложениями о реформировании содержания понятия «юридические лица частного права» концепция рассматривает и вопросы, касающиеся юридических лиц публичного права. Сегодня существует огромное разнообразие организационно-правовых форм юридических лиц. Многие из них выполняют публично-правовые функции в обществе, осуществляют публичную власть, публичное управление. Общее определение юридического лица, существующее сегодня в

ГК РФ, непригодно для многих из них. Цели таких юридических лиц, их формы, права и обязанности, методы деятельности, ответственность совсем не похожи на те, что присущи юридическим лицам — хозяйствующим субъектам. Сами авторы концепции не отрицают необходимости разработки как общего понятия юридического лица, так и понятий частных: юридическое лицо частного права и юридическое лицо публичного права. Узкие рамки гражданско-правовых традиций сдерживают развитие правового регулирования последних, которое нуждается в новых подходах. Пора и в Гражданском кодексе РФ ввести понятия юридических лиц частного и публичного права, как это сделано в Гражданских кодексах других стран.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Градостроительный кодекс РФ от 29.12.2004 № 190-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2005. — № 1 (часть 1). — Ст. 16.
- [2] Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 1994. — № 32. — Ст. 3301.
- [3] *Евтихийев А.* О юридических лицах публичного права // Проблемы современного права: Сб. статей правового факультета Харьковского института народного хозяйства, посвященных памяти академика, профессора В.М. Гордона / Ред. Н.И. Палиенко и др. — Харьков, 1927.
- [4] *Зенков М.Ю.* Органы государственной власти и местного самоуправления как юридические лица публичного права: Учеб. пособие. — Новосибирск, 2006.
- [5] *Зинченко С.А., Галлов В.В.* Саморегулируемые организации в законодательстве России: проблемы и решения // Корпорации и учреждения: Сборник статей / Отв. ред. М.А. Рожкова. — М.: Статут, 2007.
- [6] *Игнатъева С.В.* Еще раз об организационно-правовой форме Банка России // Адвокат. — 2009. — № 6.
- [7] *Ковалев И.А., Мецержикова М.А., Нанба С.Б., Шуплецова Ю.И.* Юридические лица в сфере публичного и частного права // Журнал российского права. — 2009. — № 6.
- [8] Концепция развития законодательства о юридических лицах (проект). (Редакционный материал) // Вестник гражданского права. — 2009. — № 2.
- [9] Концепция развития корпоративного законодательства на период до 2008 года. Проект // Закон. — 2006. — № 9.
- [10] *Романихин А.В.* Саморегулирование по-российски // Законодательство и экономика. — 2004. — № 3.
- [11] *Салин П.Б.* Некоторые проблемы регулирования саморегулируемых организаций // Право и политика. — 2006. — № 7.
- [12] *Талатина Э.В.* Административное право Франции сегодня // Ежегодник сравнительного правоведения. — М.: Норма, 2004.
- [13] *Талатина Э.В.* О правовом статусе саморегулируемых организаций // Право и экономика. — 2003. — № 11.
- [14] Постановление Конституционного Суда РФ от 19 мая 1998 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 «Основ законодательства РФ о нотариате» // СЗ РФ. — 1998. — № 22. — Ст. 2491.
- [15] *Тихомиров Ю.А.* Современное публичное право: Учебник. — М.: Эксмо, 2008.

- [16] Указ Президента РФ от 18.07.2008 № 1108 // Собрание законодательства РФ. — 2008. — № 29 (ч. 1). — Ст. 3482.
- [17] Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» // СЗ РФ. — 2007. — № 49. — Ст. 6076.
- [18] Федеральный закон от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» // Собрание законодательства РФ. — 1996. — № 17. — Ст. 1918.
- [19] Хохлов Е.С. К вопросу о юридической личности саморегулируемых организаций // Законодательство. — 2008. — № 4.
- [20] Чиркин В.Е. Юридическое лицо в частном и публичном праве // Законодательство и экономика. — 2006. — № 5.
- [21] Чиркин В.Е. Еще раз о юридическом лице публичного права // Журнал российского права. — 2006. — № 5.
- [22] Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. — М.: Норма, 2009.
- [23] Ястребов О.А. Некоммерческие организации как субъекты публичного права: Учеб. пособие. — М., 2009.

LEGAL PERSONS OF PUBLIC LAW IN THE CONCEPT OF DEVELOPMENT OF THE LEGISLATION ON LEGAL

A.M. Volkov, A.A. Volkov

The Department of Administrative and Financial Law
Peoples' Friendship University of Russia
6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198

The article it is offered to define the status of legal persons of public law in the project of the Concept of development of the legislation on legal persons.

Key words: status of legal persons; legal persons of public law; legislation on legal persons; development of the legislation.