

ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА ЗА РУБЕЖОМ

ОСНОВЫ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ПУБЛИЧНОГО ПРАВА ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

О.А. Ястребов

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

В статье рассматриваются основы правового положения юридических лиц публичного права зарубежных стран, определяется содержание данного понятия и его особенности в разных правовых системах.

Ключевые слова: административное законодательство, европейское право, кодекс, юридическое лицо.

Теория юридического лица публичного права (публичного юридического лица) возникла в административном праве Франции, которое, как принято считать, стоит на «трех китах» — юридические лица публичного права, публичные службы и административная юстиция [10. С. 137–138]. К юридическим лицам публичного права во Франции относятся: само государство, территориальные образования, публичные учреждения, а также объединения в публичном интересе — юридические лица публичного права, в состав которых входят субъекты публичного и частного права, наделяемые публичными функциями и полномочиями. Эти субъекты обозначаются как промышленные и торговые государственные учреждения, которые отграничиваются от государственных управленческих учреждений по своему правовому режиму. Государственные управленческие учреждения подчиняются в основном нормам административного права, их служащие обычно обладают тем же статусом, что и государственные служащие. Эти учреждения выполняют задачи традиционного управленческого типа по обеспечению функциональной независимости ведомств, регламентации их деятельности, обеспечению правопорядка и т.д.

В то же время государственные промышленные и торговые учреждения занимаются изготовлением, закупкой и продажей изделий, т.е. хозяйственным производством. В своем функционировании они опираются в основном на нормы частного права, их персонал подчинен режиму Трудового кодекса и приравнивается к лицам наемного труда в частном секторе, за некоторыми исключе-

ниями. Эти учреждения осуществляют коммерческую деятельность [1. С. 130–131].

Словосочетание «юридическое лицо публичного права» употребляется в юридической литературе в основном франкоязычных стран. Оно вошло во французские словари, хотя лишь в качестве ссылок на отдельные примеры. Составители Словаря административного права пишут, что «местные или территориальные коллективы — юридические лица публичного права», они обладают компетенцией по управлению местными делами, используя для этого избираемые органы [16. С. 61]. В крайне редких случаях в качестве аналога термина «юридическое лицо публичного права» используется словосочетание «административное юридическое лицо» [15. С. 61–62, 67]. Некоторые виды юридических лиц, участвующих в публично-правовых отношениях (партии, «публичные учреждения», органы государства, в меньшей степени «территориальные коллективы»), детально изучались российскими и зарубежными юристами, но не с позиций их качеств как юридических лиц публичного права (такое словосочетание чаще всего не использовалось или употреблялось попутно).

В зарубежной науке термин «юридическое лицо публичного права» употребляется гораздо чаще, причем административистами, а сфера его распространения шире. Французский автор Ф. Тернье применял более широкий подход по сравнению с работами Д. Лабадьера, Р. Конную и др. Он писал, что «публичные лица» бывают разными, они включают и «юридические лица публичного права» [15. С. 7], констатируя этим, что не все «публичные лица» могут быть или являются юридическими лицами публичного права. По его мнению, лица публичного права не всегда создаются государством, ими могут быть и другие организации. Правда, вопрос о других организациях (например, общественных объединениях) Ф. Тернье не рассматривал, относя к числу юридических лиц публичного права государство, местные коллективы (во Франции это в соответствии с поправкой к Конституции 2003 г. так называемые территориальные коллективы — регионы (более 20), департаменты (около 100) и коммуны (более 36 тысяч)), а также публичные учреждения [13. С. 574]. Алжирский юрист А. Махиу, используя наряду с формулировкой «юридическое лицо публичного права» словосочетание «административное юридическое лицо», дает более широкий перечень: государство (в Алжире это территориальные коллективы областного звена), коммуны, публичные учреждения и публичные офисы [14. С. 61–62, 67].

В некоторых зарубежных странах в законодательстве и литературе используется словосочетание «территориальный коллектив». Это словосочетание содержится в Конституции Франции 1958 г.; в 2003 г. к ней была принята поправка (ст. 72–74) по вопросу регулирования правового положения таких коллективов. В зарубежной литературе говорится, что территориальные коллективы являются одним из видов юридических лиц публичного права. Во Франции юридическими лицами признаны все территориальные коллективы, ст. 141 Конституции Испании гласит, что провинция является местным образованием, поль-

зующимся правами юридического лица, в ч. 3 и 4 ст. 20 и ч. 1 ст. 23 австрийского Конституционного закона общины упомянуты в качестве корпораций публичного права [12. С. 113].

Деление юридических лиц на публичные и частные свойственно в настоящее время практически всем зарубежным странам. При этом для разграничения используются в принципе те же критерии, которые были выработаны в свое время во французском административном праве. К ним относятся: а) основные учреждения публичного лица — это публичная инициатива, хотя не исключается в определенных случаях и частная; б) правила устройства, функционирования и контроля устанавливаются публичной властью; в) способ финансирования — публичное учреждение может получать публичные субвенции или обязательные платежи. В качестве факультативного критерия довольно часто рассматривается прерогатив публичной власти [11. С. 140]. Сходные критерии используются и в немецкой доктрине. К ним, в частности, относятся: а) учреждение актом государства (законом или на основе закона), регламентирующим их правовое положение и деятельность; б) действуют от имени государства и в то же время от своего имени, выполняя функции государства; в) будучи обособленными в правовом смысле, они осуществляют госуправление под свою ответственность; г) для осуществления государственных функций наделены властными полномочиями [4. С. 132–133].

О юридических лицах публичного права сказано в ч. 7 ст. 17 Конституции Греции 1975 г. [5. С. 653], в ст. 27 Конституции Бразилии 1988 г. [6], о юридическом лице государственного права — в ч. 4 ст. 4 Конституции Кипра 1960 г. [7. С. 212]. В последней из них есть также термин «юридические лица гражданского права и общественных организаций» (ч. 4 ст. 23), таким образом, эти три понятия разделены. Каких-то конкретных примеров лиц публичного или государственного права конституции Греции и Кипра не называют. В других конституциях такие примеры есть, но они относятся к общему понятию юридического лица. Они не являются иллюстрацией для словосочетания «юридическое лицо публичного права», которое в текстах этих конституций не используется.

Некоторые болгарские авторы также говорится о «юридическом лице частного или публичного права». Немецкий автор К. Шмидт на частном примере юридических лиц — фондов отмечает, что в Германии есть частноправовые и публично-правовые фонды [16. S. 39].

О признании Европейским Союзом «юридических лиц как частного, так и публичного права» говорит А.В. Кондратьев [8. С. 61].

Юридическая конструкция юридического лица публичного права уже получила распространение и на постсоветском пространстве, например, в Украине, Грузии, Молдове, прибалтийских государствах. В ГК Украины 2004 г. отсутствует институт права хозяйственного ведения и оперативного управления, однако в ч. 2 ст. 395 установлено, что законом могут быть закреплены иные вещные права на чужое имущество. Вместе с тем 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». В соответствии с этим законодательством к юридическим лицам публичного права относятся не только госорганы, но и, например, высшие учебные заведения [9], политические партии, религиозные объединения и т.д.

ГК Республики Молдовы (ст. 57) также устанавливает разграничение юридических лиц частного права и юридических лиц публичного права. Характеристика последних не предполагает наличие частных денежных средств в их обороте, а также объединение 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» [2].

В русскоязычной литературе вопрос о необходимости использования категории юридического лица публичного права, в том числе применительно к государственному предприятию, ставился еще в 20-е годы XX века. Так, известный административист А.Ф. Евтихийев 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. Вместе с тем отдельные авторы, в частности А.В. Венедиктов, считали неприемлемым для советского права категории не только публичного юридического лица, но и юридического лица административного права. При этом сколь-нибудь развернутая аргументация в пользу неприемлемости данной категории, как правило, не выдвигалась.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Брэбан Г.* Французское административное право / Пер. с франц. Д.И. Васильева и В.Д. Карповича; Под. ред. С.В. Боботова. — М.: Прогресс, 1988.
- [2] *Байрамова Д.* Юридические лица публичного права // Зеркало. — 2006. — 7 марта.
- [3] *Евтихийев А.* О юридических лицах публичного права // Сб. статей кафедры «Проблемы современного права» и правового факультета Харьковского института народного хозяйства, посвященных памяти академика, профессора В.М. Гордона / Ред. комиссия: 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] Конституции государств Европы: В 3 т. / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. — М.: Норма, 2001. — Т. 1.
- [6] Конституции государств Америки: В 3 т. — М., 2006. — Т. 3.
- [7] Конституции государств Европы. В 3 т. / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. — М.: Норма, 2001. — Т. 2.
- [8] *Кондратьев А.В.* Категория юридического лица в праве Европейского Союза // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. — 2005. — № 3.
- [9] Постановление Правительства Грузии № 39 от 23 февраля 2006 г. «Об объединении юридических лиц публичного права — Кутаисского госуниверситета им. Церетели и Кутаисского государственного технического университета им. Н. Мухелишвили» // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. — 2005. — № 2.
- [10] *Талпина Э.В.* Административное право Франции сегодня // Ежегодник сравнительного правоведения, 2004 г. — М.: Норма, 2005.
- [11] *Талпина Э.В.* Административное право Франции сегодня. — М.: Норма, 2001.
- [12] *Чиркин В.Е.* Юридическое лицо публичного права. — М.: Норма, 2007.
- [13] *Mahiou A.* Cours de institutions administratives. 2-мeйд. — Alger, 1979.
- [14] *Schmidt K.* Gesellschaftsrecht. — Baden-Baden, 1991.
- [15] *Termer Ph.* La responsabilite contractueile des personnes publique en droit administratif. — P., 1989.
- [16] *Von Land A., Gondouin G., Insarguer-Brisser V.* Dictionnaire du droit administrative. 3-мeйд. — P., 2002.

LEGAL STATUS OF LEGAL ENTITIES OF PUBLIC LAW IN FOREIGN COUNTRIES

O.A. Jastrebov

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

The article is considering legal status of legal entities of public law in foreign countries, given concept and its particular qualities in different legal systems are determined.

Key words: administrative legislation, European law, the code, legal entity.