

**В.Е. Чиркин**

Главный научный  
сотрудник  
Института  
государства  
и права РАН,  
доктор  
юридических наук,  
профессор

## Юридическое лицо в общественных отношениях, регулируемых публичным правом

В данной статье мы сознательно уклоняемся от кардинальной проблемы публичного и частного права. Дискуссия об этом ведется в науке сотни лет, начиная с римских юристов. Нормы, имеющие своим истоком частное право, могут служить публичным, общественным интересам (например, положения конституций некоторых государств о социальной функции частной собственности). С другой стороны, погрешности в формулировках норм публичного права используются в сугубо частных, корыстных интересах (об этом свидетельствует современный анализ российского законодательства с позиций выявления норм, которые могут использоваться чиновниками-коррупционерами в своих целях). Не будем рассматривать также многообразные социальные и юридические аспекты сходства, нам важно отметить различие. Примем его как данность. Этого, видимо, не отменяет известное замечание В.И. Ленина, что для нас ничего частного нет, все публично-правовое. И при советской власти существовал обмен между индивидами по классической формуле К. Маркса «деньги — товар, товар — деньги». В настоящее время такая ситуация наличествует в странах социалистической ориентации (КНДР). В любой деятельности вовне выступают не только индивиды, но и определенные общности людей (не все). Достижению этой и других целей служит концепция юридического лица (конструкция, отличная от понятия физического лица), которая закреплена в законодательстве (гражданских кодексах) фактически всех стран мира. О юриди-

---

\* От редакции. В 2007 г. в издательстве «Норма» опубликована книга Заслуженного юриста РФ, Заслуженного деятеля науки В.Е. Чиркина «Юридическое лицо публичного права». Книга вызвала неоднозначные отклики среди научных и практических работников. Понятие «юридическое лицо публичного права» в российском законодательстве отсутствует (в ГК РФ есть общее определение юридического лица), в других странах этот термин используется в гражданском законодательстве. В некоторых зарубежных актах конституционного права содержатся термины «юридическое лицо частного права» и «юридическое лицо публичного права». Юридическое лицо — одно из ключевых понятий в правовой науке и практике. Проблематика юридических лиц имеет глобальное значение. По мнению редакции, необходимо широкое обсуждение данной проблемы. Поставленные вопросы касаются государствоведов, «управленцев», политологов, экономистов, социологов, широкого круга других специалистов. Мы обратились к автору издания с просьбой представить для нашего журнала главные дискуссионные положения его книги.

ческом лице упоминают и некоторые современные конституции (например, ст. 9 Конституции Эстонии 1992 г., ст. 11 Хартии основных прав и свобод 1991 г. — составная часть Конституции Чехии). Это словосочетание использовано в Европейской конституции 2004 г. (в силу не вступила) и в заменившем ее Лиссабонском договоре 2007 г. (судьба которого также остается под вопросом), во многих других документах национального и международного права.

Понятие юридического лица стало ответом на вызовы практики, гражданского оборота, и длительное время было приспособлено именно к этому. Истоки данного понятия коренятся в известном замечании римского юриста Ульпиана о различном положении имущества объединения лиц (корпорации) и его отдельных членов. Глоссаторы между строками старых книг писали о корпорациях, но особенно эти взгляды развили постглоссаторы средневековых университетов, которые, в отличие от глоссаторов, давали собственные толкования, выделяли различные виды корпораций (например, церкви) и даже утверждали, что корпорацией может быть и одно лицо (архиепископ или монарх, точнее, корона). В англосаксонском праве понятие корпорации и сейчас используется в качестве обобщающего. В романо-германском праве пошли дальше. Представители исторической школы права в Германии предложили определение понятия юридического лица. Накануне XX в. эта конструкция впервые была закреплена законодательно (Германское гражданское уложение — ГГУ, вступило в силу в 1900 г.). В 1907 г. понятие юридического лица вошло в швейцарское законодательство; затем (в основном в середине XX в.) — в конституции других стран, в том числе и европейских. Параллельно утвердился порядок: для того чтобы конкретное объединение выступало вовне как юридическое лицо и было признано, в частности, в исковом производстве, необходима его регистрация в государственных органах<sup>2</sup>. Регистраторами преимущественно выступали налоговые учреждения, т.е. органы, непосредственно связанные с результатами хозяйственной деятельности.

Со временем понятие юридического лица, созданное прежде всего для нужд коммерческих объединений (в ГГУ говорилось, правда, о двух видах юридических лиц — союзах и учреждениях, но последние рассматривались преимущественно с цивилистических позиций), стало удобной формой и для других коллективных субъектов права. Постепенно возможность стать юридическим лицом (после регистрации) была признана за некоторыми некоммерческими объединениями — национально-культурными автономиями<sup>3</sup>, профсоюзами, политическими партиями, муниципальными образованиями, другими территориальными коллективами публичного характера (во Франции, например, это региональные муниципальные образования — департаменты и др.). Конкретные объединения такого рода для получения прав юридического лица обязаны регистрироваться, но, например, во Франции регистрация была разделена: партии регистрировались не в налоговых органах, а в министерстве внутренних дел. В России общественные организации также регистрируются иначе, чем хозяйствующие объединения. Это само по себе несколько обособляет правовое положение коммерческих и некоторых некоммерческих юридических лиц, которые, как устанавливает законодательство, должны создаваться прежде всего не в частных интересах, а «для общей пользы», в общих интересах, ради общего блага.

<sup>2</sup> Без регистрации объединение, как правило, не имеет защиты в суде, что, правда, не относится к некоторым общественным объединениям и отражает особенности этой группы юридических лиц.

<sup>3</sup> Следует четко различать национально-культурные автономии — объединения лиц определенного этноса и других граждан государства, заинтересованных в развитии культуры и языка данного этноса, — и территориальные автономии — организованные в рамках административно-территориальных границ территориальные публичные коллективы компактно проживающего населения, отличающегося национальными, бытовыми и иными особенностями.

В советские времена (правда, только для цели нотариального удостоверения некоторых документов) юридическим лицом был признан сельский совет (его администрация). Современное законодательство России распространяет понятие юридического лица на государственные и некоторые другие органы. Закон называет юридическими лицами Счетную палату (№ 4-ФЗ от 11 января 2005 г. с изм.), Центральную избирательную комиссию и избирательные комиссии субъектов РФ (№ 67-ФЗ от 12 июня 2002 г. с изм.) и др. Новые виды юридических лиц создаются не только законом. В указах Президента РФ и постановлениях Правительства РФ 2004—2005 гг., которые принимались во время административной реформы и утверждали новые положения о федеральных министерствах, службах и агентствах, такие органы исполнительной власти названы юридическими лицами<sup>4</sup>. Юридическим лицом, согласно Указу Президента РФ, является Администрация Президента РФ<sup>5</sup>. Аппараты некоторых государственных органов тоже объявлены юридическими лицами (например, Аппарат Государственной Думы — в соответствии с ее собственным постановлением 1998 г.)<sup>6</sup>. Аналогичное определение дано Аппарату Общественной палаты РФ (постановление Правительства РФ)<sup>7</sup>. Заметим, что такие организационные формы, как орган государства или аппарат, неизвестны гражданскому законодательству о юридических лицах, а постановления одной палаты парламента, равно как и некоторые другие указанные акты, не являются законами. По пути расширения круга видов юридических лиц идут федеральные министерства и ведомства. В приказах министров и руководителей ведомств, утвердивших положения об их территориальных органах в субъектах РФ, главные управления, управления и другие структуры тоже названы юридическими лицами (например, главные управления Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий; приказом руководителя Федеральной антитеррористической службы от 13 октября 2004 г. юридическими лицами объявлены более 70 управлений этой службы в различных регионах РФ). Это типичное явление для федеральных министерств и ведомств, и оно распространено на органы публичной власти субъектов РФ. В Типовом положении о министерствах внутренних дел республик в составе РФ, главных управлений и управлений внутренних дел субъектов РФ, утвержденном приказом Министра внутренних дел 15 сентября 2003 г. (оно заменено, но прежние формулировки сохранились), все эти органы названы юридическими лицами. Одновременно в п. 7 этого Положения (п. 9 Положения 2006 г.) сказано, что в гражданских правоотношениях эти органы выступают в форме учреждений. Таким образом, орган мысленно превращается в учреждение, чтобы приспособить существующие реалии к Гражданскому кодексу: ведь в ГК органы не названы, а учреждения упомянуты (правда, ст. 120 в основном относится к учреждениям, которые являются субъектами гражданского права). В приказах министров юридическими лицами названы районные военкоматы, городские и районные отделы милиции<sup>8</sup>. Подобная практика распространяется и на муниципальные образования — Закон о местном самоуправлении 2003 г. устанавливает в качестве юридических лиц только представительный и исполнительный органы местного самоуправления, но руководители последних объявляют отделы своей администрации юридическими лицами. В качестве примера можно назвать и положение 2005 г. о финансовом отделе администрации

<sup>4</sup> См., напр.: СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2571, 5514; № 28. Ст. 2901—29044; № 30. Ст. 3349 и др.

<sup>5</sup> См.: СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1395.

<sup>6</sup> См.: СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801.

<sup>7</sup> См.: СЗ РФ. 2005. № 40. Ст. 4042.

<sup>8</sup> См., напр.: Типовое положение об отделе (управлении) внутренних дел по району (муниципальному району), городу (городскому округу) и иному муниципальному образованию от 23 октября 2006 г. // Российская газета. 2006. 30 нояб.

г. Ладушкин Калининградской области. Отдел, получив статус юридического лица, сразу же обратился за ссудой в банк, хотя, естественно, у отдела нет никакой ответственности для обеспечения кредитов. Как пишет В. Артемов, ситуация зачастую доходит до абсурда. Становясь в соответствии с муниципальными актами юридическими лицами, подразделения муниципальной администрации иногда затевают судебную тяжбу друг с другом<sup>9</sup>. Подобная ситуация возникает и в отношении центральных органов. В печати были сообщения, что в 2008 г. Следственный комитет при Генеральной прокуратуре РФ имел намерение обратиться в суд с жалобой на Генеральную прокуратуру, ибо был не согласен с некоторыми действиями последней (о дальнейшей судьбе этой акции не сообщалось).

Появление новых видов юридических лиц не случайно. Оно отражает не чью-то прихоть обязательно стать юридическим лицом и не злую волю руководителей органов управления. Это — вызовы времени. Различные органы и организации (а их становится все больше), чье правовое положение определяется публичным правом (конституционным, административным), нуждаются в форме юридического лица и для того, чтобы участвовать в некоторых публичных правоотношениях, и для того, чтобы участвовать в отношениях другого порядка — частноправовых. При этом отношения и первого, и второго порядка у органов государства или публичных учреждений имеют другой характер, чем, скажем, у акционерных обществ (даже если на бюджетные средства орган государства покупает бумагу или карандаши для канцелярии). Частноправовая концепция юридического лица, законодательная и доктринальная монополия цивилистики в сфере понятия юридического лица препятствуют реализации новых требований современности. Общее понятие юридического лица, которое содержится в ст. 48 ГК РФ, не очень подходит для министерств, Аппарата Государственной Думы или райвоенкомата. Это относится не только к ГК РФ, но и к гражданским кодексам зарубежных стран, где приняты аналогичные российскому (хотя и менее пространные) определения юридического лица. Данная проблема имеет не только российский, но и международно-правовой характер.

В последние десятилетия в зарубежном законодательстве появились формулировки: «юридическое лицо частного права» и «юридическое лицо публичного права». Они закреплены и на конституционном уровне. Параграф 6 ст. 37 Конституции Бразилии 1988 г. называет «юридические лица публичного права и юридические лица частного права»; в ч. 4 ст. 4 Конституции Кипра 1960 г. говорится о «юридических лицах публичного права», а в ч. 2 этой же статьи — о «юридических лицах государственного права» (т.е. конституционного права по классификациям большинства стран). О юридическом лице публичного права упоминается в ст. 30 новой редакции Конституции Египта (2007 г.)<sup>10</sup>. Часть 7 ст. 17 Конституции Греции устанавливает в некоторых отношениях более благоприятные условия для «юридических лиц публичного права» (наряду с государством, государственными предприятиями, органами местного самоуправления и организациями, обслуживающими общественные нужды). Из этого перечня видно, что круг юридических лиц не совсем четко определен и в зарубежном конституционном законодательстве (почему мы и говорим о проблеме, выходящей за рамки российского права). Термин «юридическое лицо публичного права» встречается в единичных гражданских кодексах зарубежных стран (германском, итальянском и др.)<sup>11</sup>, однако такие положения — редкость, пока они — только упоминание, терминология. В ГГУ при

<sup>9</sup> См.: Артемов В. Органы местного самоуправления как субъекты гражданского права // *Хозяйство и право*. 2003. № 3. С. 112.

<sup>10</sup> Modernizing the Constitution of Egypt. Ministry of Information. Cairo, 2007.

<sup>11</sup> См.: Чантурия Л.Л. Юридические лица публичного права: их место в гражданском праве и особенности правового регулирования // *Государство и право*. 2008. № 3. С. 38 и др.

упоминании юридического лица публичного права, по существу, лишь сделана отсылка к общему (цивилистическому) понятию. Отдельных понятий этих двух видов юридических лиц нет; в законодательстве отсутствует даже приблизительная характеристика юридического лица публичного права. В отношении юридического лица частного права положение иное, и при необходимости (которая постоянно возникает) цивилистическое определение приспособляется к органам государства, аппаратам, комиссиям, общественным объединениям и т.д.

С теоретических позиций понятие «юридическое лицо публичного права» также практически не исследовано. Есть много работ о политических партиях, общественных организациях, очень много написано об органах государства. Однако когда речь заходит о юридических аспектах, то используются определения, созданные для хозяйствующих организаций, поскольку иных нет. Такое отношение к юридическому лицу публичного права в науке вполне понятно: конституционалисты и административисты считают юридическое лицо традиционным объектом изучения цивилистики, а цивилисты ориентированы на сферу хозяйственной деятельности и полагают, что если учреждения (в том числе публичные) как-то и относятся к ним, то уж органы государства — совсем не их дело. О том, как попытаться преодолеть такую ситуацию «междущарствия», не ограничиваться цивилистическим подходом, а привлечь к изучению юридического лица представителей науки публичного права, мы скажем ниже. Для начала попытаемся вскрыть особенности юридического лица публичного права, коль скоро такое «клише» появилось в зарубежном законодательстве и в российской науке (в российском законодательстве такого термина нет, поэтому речь идет о юридических лицах публичного права *de facto*).

Юридическое лицо, действующее в сфере публичных отношений (Администрация Президента РФ, Счетная палата, министерство, политическая партия, выдвигающая кандидатов на выборах, национально-культурная автономия, занимающаяся развитием культуры своего этноса, городской отдел милиции, представительный орган местного самоуправления) обладает существенными особенностями. Это очевидно, когда мы говорим о государстве (по традиции в российской цивилистике оно рассматривается как юридическое лицо, выступающее в виде казны), о субъектах РФ (их не было в дореволюционной России), о муниципальных образованиях, об органах публичной власти (государства, субъектов федерации, территориальных автономий — например, Шотландия в Великобритании или Андалузия в Испании). Они действуют в управленческой сфере, а общественные объединения занимаются делами ради «общественной пользы». Данная деятельность не похожа на «заботы» товариществ по извлечению прибыли. Своеобразие таких юридических лиц проявляется и тогда, когда они вовлекаются (в определенных пределах) в сферу гражданско-правовых отношений, поскольку по своей природе это юридические лица *иного качества*, чем хозяйствующие субъекты. По своей сути это *юридические лица публичного права*, отличающиеся по внутреннему содержанию и характеру правового регулирования от *юридических лиц частного права*. Поэтому вряд ли можно решить вопрос о различиях двух видов юридических лиц путем «приравнения» одних к другим, как к определенному эталону, что сделано в гл. V ГК РФ в отношении государства, государственных образований (субъектов РФ) и муниципальных образований<sup>12</sup>. Путь приравнивания, на наш взгляд, не лучший способ для решения возникшей проблемы.

Можно назвать много характеристик, которые отличают юридическое лицо публичного права от юридического лица частного права. Кратко остановимся на наиболее существенных. Во-первых, по своей природе юридическое лицо публичного

<sup>12</sup> О правовом положении таких приравненных лиц см.: Кутафин О.Е. Субъекты конституционного права Российской Федерации как юридические и приравненные к ним лица. М., 2007.

права не частноправовое, а *публично-правовое* образование. У него иная цель, иные интересы, следовательно, иное *социальное и юридическое качество*. Его главное назначение в обществе — не предпринимательская или иная хозяйственная деятельность, не участие в гражданском обороте, а главная цель — отнюдь не извлечение прибыли. Главная цель юридического лица публичного права — выполнение «*общих дел*», *управление теми общественными процессами*, которыми можно управлять и которые допускают такое управление (государство, субъект федерации, их органы), деятельность ради «*общей пользы*» (некоммерческие организации). Деятельность управленческих органов и публичных учреждений тоже имеет такую цель, хотя это особого рода, преимущественно индивидуализированные управленческие действия (например, выдача больничного листа с соответствующей оплатой во время болезни). Все это можно объединить в какой-то общей формулировке, например, деятельность в целях *общего блага* (хотя по-разному понимаемую, осуществляемую неодинаково на разных уровнях, разными методами и в неодинаковых масштабах), *деятельность в публичных интересах*. Объективно хозяйствующие объединения тоже играют огромную социальную роль, без них жизнь общества невозможна, но их главная цель связана с частными интересами. Некоторые юридические лица публичного права в какой-то мере могут заниматься хозяйственной деятельностью, многие из них (некоммерческие организации, юридические лица «смешанного типа») вправе получать прибыль. Однако такая деятельность должна быть подчинена главной цели юридического лица — общей (общественной) пользе; прибыль не распределяется между участниками (членами, штатным составом), а используется для осуществления главной уставной задачи организации.

Во-вторых, юридическое лицо публичного права по-особому связано с *публичной властью* (государственной властью, публичной властью субъекта федерации, территориальной автономии, местного самоуправления). Хозяйствующие организации — объект публично-правового регулирования, юридические лица публичного права — его и объект (государство тоже подлежит такому регулированию и со стороны внутреннего права — например, обязанности по отношению к гражданам, и со стороны международного права), и, как правило, *субъект*. Правда, в последнем качестве разные юридические лица публичного права выступают неодинаково; органы государства — иначе, чем публичные учреждения; но и последние являются субъектами публичного управления, хотя и делают это, как правило, на индивидуальной основе (например, учреждения Пенсионного фонда самостоятельно определяют, кому положена пенсия и ее размер). Общественные организации не являются субъектами публичного управления (их власть распространяется только на их членов), но им иногда могут быть переданы некоторые функции государственных, муниципальных органов или публичных учреждений (религиозным организациям такие полномочия передавать нельзя). Государство, в определенной мере субъекты федерации и органы местного самоуправления своими правовыми актами регулируют основы деятельности хозяйствующих организаций, которые не занимаются управленческой публичной деятельностью, не участвуют в осуществлении публичной власти, в борьбе за нее. Юридические лица публичного права — также объект правового регулирования, но они либо реализуют публичную власть, либо борются за нее (политические партии), либо оказывают давление на власть и в каких-то организационных формах участвуют в ней. Деятельность юридических лиц публичного права в той или иной форме *связана с публичной властью*.

В-третьих, как правило, существует иной *порядок создания* и другие *процедуры регистрации* юридических лиц публичного права. Не будем говорить о возникновении государства, создании субъектов федерации, территориальных автономий или муниципальных образований — в таких случаях особенности очевидны. Государственные органы создаются не путем объединения, как это имеет место в отно-



шении хозяйствующих субъектов, а «сверху» — законами, иными правовыми актами, приказами и т.д. Для государственных органов как субъектов правоотношений государственная регистрация не нужна, они приобретают статус юридического лица не в результате регистрации. Для муниципальных образований существует государственный регистр, но это совсем не та регистрация, что для хозяйствующих субъектов. Некоммерческие организации становятся юридическими лицами на основе конкретного закона (так созданы крупные государственные корпорации, например, Росатом); в отношении других закон устанавливает, что данная форма организации является юридическим лицом (например, закон о политических партиях), для некоторых юридических лиц публичного права закреплена обязательная регистрация. Все общественные объединения регистрируются не в налоговых (как хозяйствующие организации), а в иных органах (в России — регистрационная служба Министерства юстиции РФ). Регистрация сопровождается проверкой соответствия их целей закону, в том числе с политической точки зрения (например, исключение запрещенного законом экстремизма).

В-четвертых, иначе обстоит дело с *имуществом* юридических лиц публичного права. Определенные юридические лица публичного права (государство, субъекты федерации, территориальные автономии) имеют свою собственность, но в конечном счете (с позиций социальной оценки) это собственность определенного территориального публичного коллектива — общества (народа страны), населения (народа) субъекта федерации, территориальной автономии или муниципального образования. Органы таких публично-правовых образований располагают имуществом, пользуются им (без определенной материальной базы и финансовых средств, которыми они в установленных рамках распоряжаются, их деятельность была бы невозможной), но своей собственности не имеют. По существу, они пользуются «чужой» собственностью, собственностью определенного публичного образования, выступающего в форме государства, субъекта федерации, территориальной автономии, муниципального образования (вопрос о хозяйственном ведении или оперативном управлении мы здесь не обсуждаем, для нас важно констатировать само правовое положение всего или основного имущества, находящегося у органов и учреждений публичной власти). Что касается публичных учреждений и некоммерческих объединений, то у них может быть и часто есть своя собственность, но она не составляет основу их собственности и распоряжение ею ограничено — использование только для осуществления главных целей объединения. Прибыль, полученная организацией, не может быть разделена между ее членами.

В-пятых, юридическому лицу публичного права присущ иной *персональный субъектный состав*. Это не собственники или акционеры, а штатный состав государственных или муниципальных служащих с установленным «сверху» расписанием должностей, штат публичного учреждения; не участники хозяйствующего субъекта, а члены общественного объединения со своей дисциплиной и особыми требованиями к поведению. Особенности персонального и социального состава государства (выступающего в данном качестве не как управленческая структура, а как политическое сообщество, общество страны), субъекта федерации, территориальной автономии, муниципального образования очевидны. Это территориальные публичные коллективы разного масштаба со своими социальными слоями.

В-шестых, для юридических лиц публичного права установлены особые *формы ответственности*. Существует ответственность государства по международному праву, да и во внутригосударственных отношениях за ущерб, причиненный органами государства и его должностными лицами, например, гражданам, государство несет ответственность в особом порядке (постановлениями Правительства РФ определена структура, куда нужно обращаться в случае ущерба) и из особых фондов (у министерств для этого бюджетных средств нет, иски к ним предъявлять бесполезно). В отношении субъектов федерации, автономных и муниципальных

образований применяются различные формы публичного, государственного (в федерациях — федерального) принуждения, вплоть до роспуска представительных органов населения. Такие меры уже детально исследованы в науке конституционного права, в том числе российской. Банкротство к юридическим лицам публично-права не применяется (правда, в российском законе говорится только о партиях, но это относится и к другим общественным объединениям). Вопрос о банкротстве органов государства у нас вообще пока не ставился, хотя в зарубежной практике говорится о банкротстве муниципальных образований. В ситуации мирового финансового кризиса в 2008 г. говорилось и о возможном банкротстве государств, в частности, Исландии.

Есть и другие различия юридических лиц частного и публичного права. Рамки статьи не позволяют описать все; мы отсылаем читателя к соответствующим исследованиям.

Вместе с тем указанные особенности юридических лиц частного и публичного права не имеют абсолютного характера (выше говорилось о сходстве публичного и частного права). В основе тех и других юридических лиц лежат некоторые общие признаки, что отчасти заметно и в предложенных сопоставлениях. Деятельность юридических лиц частного права в конечном счете имеет общественный характер, а юридические лица публичного права в какой-то мере участвуют в гражданско-правовых отношениях (например, покупая необходимое для своей деятельности оборудование).

Из сказанного, на наш взгляд, следует, что в законодательстве целесообразно закрепить три сходные в своей основе, но отличающиеся определения юридического лица: общее определение и отдельные определения юридического лица частного права и юридического лица публичного права. Общее определение по необходимости может быть только довольно абстрактным. Например, оно могло бы быть следующим: *юридическое лицо — это государство или признанное государством в этом качестве материальное и правовое образование*<sup>13</sup> (материальные качества реально существующих юридических лиц не следует игнорировать и сводить понятие юридического лица только к фикции), *имеющее имя и другие идентифицирующие признаки, участвующее в гражданско-правовых и (или) публично-правовых отношениях в различных организационно-правовых формах, обладающее имуществом, имеющее права и обязанности, несущее ответственность за свои акты и действия*. На этой основе можно предложить квалифицирующее определение юридического лица публичного права: *юридическое лицо публичного права — это государство или признанное государством в этом качестве материальное и юридическое публично-правовое образование, участвующее главным образом в публично-правовых отношениях и в некоторых, установленных законом, гражданско-правовых отношениях в различных организационных формах путем законного осуществления государственной власти, сотрудничества с ней, давления на нее, имеющее название, другие идентифицирующие признаки, права и обязанности, несущее ответственность за свои акты и действия*. Что касается определения юридического лица частного права, то оно есть в ГК, хотя, видимо, его целесообразно усовершенствовать.

Из сказанного видно, что существуют различные виды юридических лиц публичного права. В рамках статьи нет возможности дать детальную характеристику, мы лишь перечислим их: 1) публично-правовые образования — государство, государственные (государствоподобные) и муниципальные образования; 2) территориальные публичные коллективы как особые общности населения (народа) на разных уровнях, отличные от воплощающих их организационных публично-правовых форм; 3) органы публичной власти; 4) учреждения публичной власти (об особен-

<sup>13</sup> Термином «правовое образование» в данном случае обозначается особая юридическая конструкция.



ностях осуществления публичной власти органами и учреждениями говорилось выше); 5) некоммерческие общественные объединения (религиозные организации, также являющиеся после регистрации юридическими лицами, сюда не относятся).

Сравнение правового положения юридических лиц частного и публичного права приводит к выводу, что при всех различиях их сущности между ними нет «великой китайской стены». Их деятельность и правовое регулирование ставят новые вопросы перед практикой и наукой, на которые нет полного ответа ни у цивилистов, ни у их коллег, занимающихся вопросами публичного права. Причина этого понятна: образования такого рода (некоторые самоуправляющиеся объединения, государственные корпорации, управляющие компании, отдельные публичные учреждения, особенно занимающиеся обслуживанием населения) представляют собой симбиоз (а иногда — гибрид, поскольку появляется новое качество) частноправовых и публично-правовых элементов. Их анализ требует выхода за привычное для цивилистики понятие юридического лица, обращения к публичному праву, к более общим категориям теории права, а иногда и государствоведения. Применяя классификации юридических лиц к образованиям смешанного характера, важно исходить из доминанты их деятельности, основных, решающих признаков. В деятельности государства и государственных образований, государственных и муниципальных органов и учреждений, некоммерческих объединений главными, а то и безраздельно доминирующими являются те или иные публичные интересы. Они могут в какой-то мере и в определенных формах участвовать в частноправовых сделках (государство и государственные образования — в том числе и на международной арене), но не гражданское, а публичное право определяет их суть, цели, структуру, основные формы и методы деятельности. С другой стороны, коммерческие организации отнюдь не оторваны от социальной и отчасти от публичной деятельности государства, государственных образований, государственных органов. Невозможно отрицать, например, роль Газпрома в России в социальной жизни страны, в решении задач государства в публичной сфере, но его главная задача — хозяйственная деятельность. Этим коммерческие организации служат интересам общества. Иногда сближаются и методы деятельности — в экономической сфере происходит заимствование публичной властью некоторых системообразующих элементов частного сектора, последний усваивает некоторые формы и методы деятельности государственных образований, органов и учреждений.

Примером «смешанных» юридических лиц являются автономные учреждения в России, созданные в соответствии с Федеральным законом от 03 ноября 2006 г. № 174-ФЗ. У них отчетливо заметно сочетание публично-правовых и частноправовых качеств. Автономные учреждения находятся в собственности публично-правового образования (Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований) и потому основа их имущества — публичная собственность (или только такая собственность). Они получают задания от учредителя (собственника публичного характера) и под эти задания — соответствующее бюджетное финансирование. Их руководитель назначается учредителем, т.е. публичным образованием, его органом. Они не вправе распоряжаться недвижимым и «особо ценным движимым имуществом», закрепленным за ними учредителем; это не их собственность. В то же время они могут иметь свою собственность, брать кредиты, выполнять по своему усмотрению (в соответствии с уставом, который нуждается в утверждении учредителя) работы и услуги, получать за это доходы, которыми распоряжаются сами. Они вправе распоряжаться имуществом учредителя, которое не относится к категории «особо ценное». Автономные учреждения подобно, скажем, акционерному обществу, имеют наблюдательный совет. Словом, автономное учреждение, остающееся государственным или муниципальным и вследствие этого по своей сути публично-правовым юридическим лицом, включает и некоторые частноправовые

качества. Это своего рода соединение тех и других при доминирующем значении первых. Следовательно, в своей основе это юридическое лицо публичного права, сравнительно широко участвующее в гражданском обороте, в отличие от некоторых других юридических лиц публичного права, которые в этом почти или совсем не участвуют (закупка материалов на бюджетные средства и в точно установленных пределах органом государства — это еще не хозяйственная деятельность).

В ходе различных обсуждений данной проблематики иногда предлагалось вместо термина «юридическое лицо публичного права» использовать формулировку «юридическое лицо в публичном праве». Вряд ли это лучший вариант. Во-первых, термин «юридическое лицо публичного права» в зарубежных странах вошел в обращение на гражданско-правовом и даже конституционно-правовом уровнях. В отдельных зарубежных конституциях закреплено словосочетание «юридическое лицо частного права» с упоминанием или без упоминания о юридических лицах публичного права. Очевидно, их различие составителям конституции было ясно. Указанное различие проводится и в некоторых международных документах<sup>14</sup>. Понятия «юридическое лицо в публичном праве» в качестве определенного устойчивого клише при изучении проблемы мы не встретили. Скорее, это описательная характеристика.

Во-вторых, термин «юридическое лицо публичного права», поскольку он вошел в конституции, неминуемо раньше или позже получит распространение в законодательстве, а поскольку тенденция к различению юридических лиц есть в Европейском Союзе, то, возможно, и в международных актах. Предлагаемое новообразование «юридическое лицо в публичном праве», напротив, может послужить для отчуждения российского права от общих тенденций мирового правового развития. В России понятие юридического лица публичного права, хотя и редко, но все же применяется в научных разработках.

В-третьих, эти два названия отражают разные явления. Первое характеризует особую суть данного вида юридического лица, второе лишь указывает на его участие в публично-правовых отношениях. Однако не всякое юридическое лицо участвует как субъект в отношениях, имеющих властный характер, элементы такого характера или содержащих притязание на участие в таких отношениях. О коммерческих организациях этого сказать нельзя, они — объекты публично-правового регулирования, которое касается их лишь частично, когда это связано с публичными интересами (вопросы конкуренции, запрет монополизма, регистрация, лицензирование и др.). В основном их деятельность регулируется частным правом. Даже если такие организации создаются, например, с участием средств государства, они не являются субъектами публично-правовых отношений, не состояют за участие в таких отношениях. Следовательно, речь идет не столько о том, как обнаруживает себя юридическое лицо в публичном праве, а о выделении особого вида юридических лиц в зависимости от их сущности, что и отражает термин «юридическое лицо публичного права». Видимо, будущее все-таки за ним.

---

<sup>14</sup> См.: Кондратьев А.В. Категория юридического лица в праве Европейского Союза // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2005. № 3. С. 61; 2006. № 1. С. 50—54.