



УДК 347.19

Осокин Александр Владиславович
Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова
Юридический факультет
Россия, Москва
osokin2001@yandex.ru
Osokin Alexander
Lomonosov Moscow State University
Faculty of Law
Russia, Moscow

Шульгина Виктория Александровна
Московский государственный институт международных отношений
(университет) Министерства иностранных дел России
Международно-правовой факультет
Россия, Москва
vika.shulgina@mail.ru
Shulgina Viktoria
Moscow State Institute of International Relations (University)
International Law Faculty
Russia, Moscow

К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ ПОЛОЖЕНИИ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ПУБЛИЧНОГО ПРАВА

Аннотация: в рамках настоящей статьи автор рассматривает особенности правового положения юридического лица публичного права, которое является весьма противоречивой категорией для системы российского права. В частности, автором рассматривается как «цивилистический» аспект функционирования юридического лица публичного права, так и его



функционирование в системе публичного права, которая подразумевает своеобразный дуализм правового статуса такого юридического лица. Автор считает, что для целей обеспечения баланса имущественных интересов участников гражданского оборота действующее законодательство и судебная практика нуждаются в реформировании, поскольку она допускает необоснованное нарушение прав кредиторов со стороны т.н. юридических лиц публичного права.

Ключевые слова: юридическое лицо публичного права, публичное право, публично-правовые полномочия, государственные компании, государственные корпорации, унитарные предприятия.

TO THE ISSUE OF LEGAL ENTITIES OF PUBLIC LAW LEGAL STATUS

Annotation: in frames of this article author discusses features of legal entities' legal status which is considered to be quite a controversy issue for Russian system of law. Author considers both «civil» aspect of legal entities' of public law functioning and its functioning in the system of public law which presupposes a particular dualism in legal status of such legal entity. Author supposes that in order to balance interest of participants of market relations it is necessary to reform current legislation and legal practice as it allows unjustified violation of the rights of creditors by the so-called legal entities of public law.

Key words: legal entity of public law, public law, public powers, state companies, state corporations, unitary enterprises.

Функционирование современного общества и экономики невозможно без прямого либо опосредованного участия государства в таких отношениях. Государство как субъект публичного права обычно не должно вмешиваться в возникающие между частными лицами отношения, предпочитая оставаться в пределах реализации собственных публичных полномочий. Однако растущий интерес государства в должном регулировании социально-экономических



отношений ведет к его участию за счет своих представителей – т.н. юридических лиц публичного права – в гражданском обороте. Еще проф. С.Ф. Кечекьян отмечал, что «идея публичного права родилась из стремления освободить государственную власть от подчинения праву; она была создана для того, чтобы прикрыть несвязанность государства» [1, с. 4]. В этой связи участие государства в частных правоотношениях в организационно-правовой форме юридического лица с закрепленными публично-правовыми полномочиями может быть губительным, поскольку свое участие в гражданском обороте государство «маскирует» специальной терминологией, объявляя себя то казной, то юридическим лицом публичного права [2, с. 8]. Обратным примером создания т.н. юридических лиц публичного права является децентрализация государственного управления, когда государство делегирует публичные полномочия юридическим лицам, первоначально учрежденным для частных целей.

Обстоятельства, связанные с легализацией юридических лиц публичного права в системе юридических лиц, являются предметом полемики между специалистами в области частного и публичного права, поскольку их взгляды на понятие и признаки таких юридических лиц существенно различаются. По верному замечанию проф. Т.Я. Хабриевой, представители публично-правовых дисциплин предлагают обозначить особую категорию юридических лиц публичного права, при этом настаивая на обязательном введении такого понятия в ГК РФ; другие ученые, в основном цивилисты, столь же решительно эти идеи отвергают [3, с. 6]. В рамках данной работы необходимо рассмотрение доктринальных воззрений на понятие юридического лица с учетом синтеза частноправового и публично-правового материала по обозначенному вопросу. Кроме того, следует обозначить основные особенности, возникающие при функционировании таких юридических лиц в правовой системе, вследствие которых возникают доктринальные проблемы, имеющие практическое значение.



В рамках рассмотрения понятия юридического лица в рамках российского законодательства следует отметить его нелегализованность в рамках Гражданского кодекса РФ, что делает эту категорию чисто доктринальной. Проф. Е.А. Суханов замечает, что наименование «юридическое лицо публичного права» не следует понимать буквально, поскольку оно имеет условный характер [4, с. 226]. Действительно, формирование данного понятия в отсутствие его легального определения приводит к серьезным доктринальным спорам. Концепция развития гражданского законодательства в п. 7.2.4 указывает на отсутствие необходимости заимствования данного института по причине разнообразия подходов к его пониманию, поскольку данный институт является продуктом исторического развития конкретной правовой системы [5, с. 11; 2, с. 8].

В действующем законодательстве существует множество организационно-правовых форм юридических лиц, которые косвенно относятся к категории юридических лиц публичного права. В частности, действующее законодательство предусматривает следующие организационно-правовые формы юридических лиц «публичного права»: (1) предприятия и учреждения различных видов; (2) публично-правовые компании; (3) государственные корпорации, посредством которых государство участвует в гражданском обороте. Многообразие форм т.н. юридических лиц публичного права предполагает различную степень участия государства в их деятельности, управления их активностью как хозяйствующего субъекта с публичными функциями, а также осуществления следующих функций: (1) контроль за различными отраслями экономики посредством государственных корпораций (Внешэкономбанк, Росатом, Ростех, Роснано и т.п.); (2) проведение государственной политики за счет использования публично-правовых компаний, учреждений и наделения юридических лиц *ad hoc* отдельными публичными полномочиями.



Примером такого юридического лица является управляющая компания, создание которой предусмотрено законодательством об инновационно-технологических центрах [6; 7]. Согласно ч. 2 ст. 12 Закона об инновационных научно-технологических центрах, управляющая компания, созданная в организационно-правовой форме акционерного общества, наделяется фактически государственными полномочиями, связанными с (1) лицензионно-разрешительной работой (пп. «а»-«д», «к»-«м» п. 1 ч. 2 ст. 12) и (2) предоставлением социально-бытовых услуг (пп. «е»-«и» п. 1 ч. 1 ст. 12). На территории субъекта РФ создается образование, обладающее собственной юрисдикцией в определенной сфере публичной деятельности, что противоречит Конституции РФ, поскольку допускает исключение соответствующей территории из-под юрисдикции субъекта РФ без учета мнения населения, что создает некоторые проблемы публично-правового статуса такого юридического лица.

Специалисты в области публичного права (В.Е. Чиркин, Т.Я. Хабриева) указывают, что понятие юридического лица публичного права также является неразработанной современной теорией права проблемой [8, с. 9-11; 9, с. 16-17; 3, с. 5-7]. При этом проф. В.Е. Чиркин указывает, что «юридическое лицо публичного права по своему основному качеству – публично-правовое образование, а его «цивилистические» свойства не являются основными» [9, с. 22]. Очевидно, что под юридическими лицами публичного права конституционалисты понимают органы государственной власти, государственные органы, органы власти субъектов РФ, муниципальных образований и т.п., которые вынужденно участвуют в гражданском обороте для целей осуществления, напр., государственных или муниципальных закупок.

Именно в аспекте понимания природы юридического лица публичного права происходит преломление взглядов цивилистов и конституционалистов: первые считают, что государство и его органы должны воздерживаться от участия в гражданском обороте, а в случае участия использовать надлежащие



организационно-правовые формы, не выводя себя из-под действия гражданско-правовой ответственности; конституционалисты же полагают, что публично-правовое вмешательство государства в организационно-правовой форме юридического лица в частные отношения обосновано защитой публичного интереса. По мнению судьи Конституционного Суда РФ А.Л. Кононова, такое вмешательство не всегда представляется необходимым и обоснованным, поскольку «социальная значимость деятельности арбитражного управляющего или публичных целей и интересов, на которые она направлена, то и любая другая профессия, например, дворника, вполне отвечает тем же критериям, однако никто на этом основании не наделяет его публично-правовыми функциями» [10].

Наиболее полным определением юридического лица публичного права – с учетом доктринальных разночтений – нам представляется следующее: юридическое лицо, учрежденное в надлежащей организационно-правовой форме либо созданное *ad hoc* для реализации задач публичной власти, которое наравне с осуществлением гражданских прав вправе осуществлять отдельные публичные полномочия, направленные на выработку государственной политики в определенной области, делегирование отдельных полномочий в целях рационализации деятельности государственных органов, а также реализацию и защиту интересов государственного сектора в рыночной экономике.

В рамках дальнейшего рассмотрения проблемы т.н. юридических лиц публичного права, по нашему мнению, нет необходимости рассматривать их основные признаки, рассмотренные в вышеприведенных исследованиях. Следует остановиться на сущностных моментах, которые актуальны как для частноправового, так и для публично-правового понимания: способах защиты прав третьих лиц в случае их нарушения такими лицами, а также пределах ответственности государства за деятельность таких лиц. Способы защиты прав третьих лиц, нарушенных вследствие совершения неправомерных действий или



бездействий со стороны таких юридических лиц, должны по своим процессуальным гарантиям быть пропорциональными фактическому неравенству между частным лицом и *de facto* государством. Показательной является ситуация, связанная с обжалованием адвокатом отказа в удовлетворении запроса (1) обычным юридическим лицом и (2) юридическим лицом, наделенным публичными полномочиями, и рассмотренная нами ранее [11, с. 1256-1259]. В данном случае правовой статус субъекта отказа является ключевым при выборе вида судопроизводства – гражданского или административного. Аналогичный подход существует в рамках доктрины государственных действий (*state action doctrine*), сформулированной Верховным Судом США, и применяется в регулировании отношений между т.н. юридическими лицами публичного права и третьими лицами. В рамках данного подхода ВС США рассматривал вопросы существования достаточно тесной связи между штатом и оспариваемым действием, чтобы такое действие юридического лица могло *prima facie* рассматриваться частным лицом в качестве действия самого штата, вследствие чего применялся бы особый порядок обжалования таких действий [12; 13; 14].

Административное судопроизводство, исходящее из необходимости устранения фактического неравенства между субъектами спора, наделяет частных лиц значительными процессуальными гарантиями, которых не существует в рамках гражданского судопроизводства. В частности, Кодекс административного судопроизводства предусматривает такие гарантии прав административных истцов как (1) удлиненные сроки на обращение в суд (в сравнении с Гражданским процессуальным кодексом), а также активную роль суда в административном судопроизводстве [15, ст. 14, 219, 240, 276, 298]. Данное обстоятельство связано с реализацией законодателем распределяющей справедливости (*distributive justice*), направленной на нивелирование фактического неравенства субъектов судопроизводства [16, с. 848]. Поэтому существование специального порядка защиты прав при их нарушении со



стороны таких юридических лиц свидетельствуют об их отдельном месте в системе права: наличие публичных полномочий предопределяет особый механизм защиты прав третьих лиц в случае их нарушения.

Иной отличительной чертой юридических лиц публичного права является степень ответственности государства или иного публичного образования по долгам учрежденного им юридического лица. Особый интерес вызывает правовое регулирование привлечения государства как учредителя государственных (муниципальных) унитарных предприятий к имущественной ответственности. Закон о государственных и муниципальных унитарных предприятиях презюмирует, что публично-правовые образования не несут ответственности по обязательствам государственного или муниципального унитарного предприятия, кроме случаев, когда несостоятельность такого предприятия вызвана действиями публично-правовым образованием [17, ст. 17].

Однако такой «иммунитет» публично-правовых образований активно критикуется в практике ЕСПЧ, которая указывала, что «институциональная связь предприятия с публичной администрацией усиливается публично-правовым характером ее деятельности; в процессе ликвидации несостоятельного предприятия проявляется явная зависимость от публичной администрации, вследствие чего оно недостаточно институционально и оперативно независимо от публичных властей» [18, §60-62; 19]. Таким образом, государство, учреждая т.н. юридические лица публичного права для целей участия в гражданском обороте чаще всего «страхует» себя от потенциальных рисков обращения взыскания на собственное имущество, что, в сущности, противоречит традиционному назначению юридического лица публичного права, заложенного Германским гражданским уложением, а также снижает привлекательность взаимодействия с т.н. юридическими лицами публичного права. Германское гражданское уложение является первым законодательным актом, в рамках которого было легализовано понятие «юридическое лицо



публичного права» для целей распространения равного режима имущественной ответственности и на государства как участника гражданских правоотношений. Проф. Эннексерус отмечает особенности несения гражданско-правовой ответственности юридическим лицом публичного права и даже возможность (!) конкурсного производства в отношении такого юридического лица [20, с. 419-424].

Резюмируя вышесказанные положения, касающиеся понятия и признаков т.н. юридических лиц публичного права, следует заметить, что в доктрине не сформировалось общего понятия и признаков таких юридических лиц, вследствие чего при их определении следует обходиться перечислением различных организационно-правовых форм юридических лиц, учрежденных по воле публично-правовых образований, а также наделенных отдельным государственными полномочиями. В рамках рассмотрения особенностей таких юридических лиц необходимо обращать, *inter alia*, особое внимание на их взаимоотношения с третьими лицами, которые проявляются в вопросах обжалования неправомерных действий, а также несения имущественной ответственности в рамках гражданского оборота. По мере рассмотрения таких особенностей следует заключить, что участие т.н. юридических лиц публичного права в гражданском обороте является экстраординарным, поскольку существует (1) особый порядок обжалования их неправомерных действий или бездействий, а также (2) возможность уклонения от несения полноценной имущественной ответственности по взятым на себя обязательствам, что подрывает гражданский оборот.

Список литературы:

1. Кечекьян С.Ф. К вопросу о различии частного и публичного права. Харьков, 1927. 26 с.
2. Суханов Е.А. О юридических лицах публичного права // Вестник гражданского права. № 2. 2011. Том 11. С. 4-24.



3. Хабриева Т.Я. Современные подходы к классификации юридических лиц // Журнал российского права. № 10. 2014. С. 5-16.
4. Суханов Е.А. Сравнительное корпоративное право. М., Статут. 2014. 456 с.
5. Яковлев В.Ф. Концепция развития гражданского законодательства. Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. № 11. 2009. С. 6-99.
6. Федеральный закон от 28.09.2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре “Сколково”» // СЗ РФ. 2010. № 40. Ст. 4970.
7. Федеральный закон от 29.07.2017 г. № 216-ФЗ «Об инновационных научно-технических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» // СЗ РФ. 2017. № 31 (часть I). Ст. 4765.
8. Чиркин В.Е. Публичный и частный интересы юридических лиц, выполняющих публичные функции // Журнал российского права. № 1. 2013. С. 9-16.
9. Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права // Журнал российского права. № 5. 2005. С. 16-26.
10. Особое мнение судьи КС РФ А.Л. Кононова. Постановление Конституционного Суда РФ от 19.12.2005 г. № 12-П // СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 335.
11. Осокин А.В. Защита права адвоката на получение информации по адвокатскому запросу: вопросы теории и практики // Вопросы российской юстиции. № 9. 2020. С. 1256-1259.
12. *Shelley v. Kraemer*, 334 U.S. 1 (1948).
13. *Lugar v. Edmondson Oil Co., Inc.*, 457 U.S. 922 (1982).
14. *Brentwood Academy v. Tennessee Secondary School Athletic Assn.*, 531 U.S. 288 (2001).
15. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 г. № 21-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.



16. Michaels R., Jansen N. Private Law Beyond the State? Europeanization, Globalization, Privatization // American Journal of Comparative Law. 2006. Vol. 54.
17. Федеральный закон от 14.11.2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» // СЗ РФ. 2002. № 48. Ст. 4746.
18. Application no. 1387/04, Case of Yershova v. Russia, Judgment of 08 April 2010.
19. Application no. 13820/04, Case of Grigoryev and Kakaurova v. Russia, Judgment of 12 April 2007.
20. Курс германского гражданского права: Введение и общая часть. М.: Иностран. лит., 1950. 483 с.