

§5

ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

Е.О. Адарченко

ЮРИДИЧЕСКИЕ ЛИЦА ПУБЛИЧНОГО ПРАВА: ИХ МЕСТО В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВЕ

Вопрос о существовании юридических лиц публичного права, а также о конкретных критериях отнесения юридических лиц к данному виду, по прежнему остается дискуссионным.

Попыткой решить данную проблему стала одобренная Президентом РФ «Концепция развития законодательства о юридических лицах». На основе данной концепции предлагалось на законодательном уровне осуществить регулирование института юридических лиц публичного права.

Данная попытка закончилась созданием проекта закона «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации» от 12 августа 2011 г. Но как оказалось, по существу данным понятием, а именно «публично-правовая компания» хотят замаскировать все те же государственные корпорации, в частности Агентство по страхованию вкладов и Внешэкономбанк.

В связи с изданием данного закона последует необходимость внести изменения и дополнения в гражданский кодекс.

Таким образом урегулировать институт юридического лица публичного права так и не удалось. Так как данные публичные правовые компании по своему статусу являются некоммерческими организациями, следовательно просто осуществится переименование государственной корпорации в публично-правовую компанию.

На наш взгляд категория юридического лица публичного права не должна закрепляться как еще одна организационно-правовая форма юридических лиц частного права, а должна существовать как особая правовая категория наравне со всем многообразием юридических лиц частного права.

Справедливым можно считать мнение В.И. Лафитского: «Кодекс должен обозначить деление юридических лиц на юридические лица частного права и юридические лица публичного права и установить, что его нормы применяются к юридическим лицам публичного права, если иное не установлено специальными законодательными, иными нормативными правовыми актами, регулирующими статус соответствующих юридических лиц публичного права»¹.

Единственным дополнением к вышесказанному является то что целесообразно создать закон, который четко даст понять, что юридические лица публичного права это отдельный самостоятельный институт публичного права. В тоже время юридическими лицами публичного права могут являться различные организации, но отвечающие определенной совокупности признаков, а именно :

1. Создание юридических лиц публичного права на основании публично-правового акта;
2. Специальная правоспособность;
3. Общественно полезные цели деятельности;
4. Подконтрольность юридического лица публичного права его учредителю;
5. Особый порядок реорганизации и ликвидации.
6. Запрет на ведение деятельности с целью извлечения коммерческой прибыли.

Большинство авторов придерживаются точки зрения ,что юридическими лицами публичного права не следует признавать государственные органы и публич-

¹ См.: Лафитский В.И. К вопросу о юридических лицах публичного права // Журнал российского права. – 2011. – № 3 / СПС «Консультант плюс».

но-правовые образования. Однако проблема участия государства в гражданских правоотношениях была и остается актуальной и спорной.

По нашему мнению юридическими лицами публичного права необходимо признавать и само государство в целом и его органы в частности. Данное мнение основывается на том, что истоки признания за государством статуса юридического лица публичного права начинаются еще в дореволюционной России.

До принятия в 1864 г. Устава гражданского судопроизводства имело место совпадение государства как субъекта права с личностью императора России, а сего принятием на казну государства распространились нормы гражданского судопроизводства. Но даже в то время часть ученых отстаивали точку зрения, что отношения в которых участвует государство всегда публичны.

И.А. Ильин доказывал мысль, что государство как союз, есть правовой союз- коллективный субъект права или юридическое лицо; оно есть юридическое лицо включающее в себя тех, ради которых оно существует².

На сегодняшний день статус государства и его органов остается неясным. Законами, регулирующими деятельность того или иного государственного органа установлено что они являются юридическими лицами, что по здравому смыслу является невозможным, потому что не под один признак юридического лица ни ведомства, ни министерства, ни другие государственные органы не подпадают.

Л.Л. Чантурия детально объясняет особенности, характеризующие государство как юридическое лицо публичного права, и делает вывод о том, что любая попытка объяснения этих особенностей гражданским правом или в рамках гражданского права обречена на неудачу, поскольку исследование сущности и правовой природы государства не является предметом гражданского права³.

Таким образом, важно подчеркнуть, что четкое определение статуса государственных органов является необходимым элементом укрепления законности их деятельности. Данное определение поможет установить как границы ответственности, так и снизит уровень коррупции государственного аппарата.

На наш взгляд очевиден тот факт, что присваивая федеральным министерствам статус юридического

лица предполагается создание подобия государственных корпораций. В настоящий момент административное право рассматривает федеральные министерства только как федеральный орган исполнительной власти. А правоспособность министерств определяют нормы о юридических лицах, содержащиеся в гражданском кодексе. Правомерно ли это?

Невольно замечаешь тот факт, что при участии в гражданских правоотношениях министерство может быть как представителем государства так и выступать от своего имени. Такая ситуация приводит к нарушению законности а также равенства сторон.

По мнению С.В. Терешковича, к органам исполнительной власти не могут быть применены нормы гражданского законодательства о реорганизации и ликвидации юридических лиц⁴. И это не единственное противоречие. Не ясной становится ситуация, когда на основании ст. 3.2 КоАП РФ осуществляется вид административного наказания-дисквалификация. Согласно ст. 3.11 дисквалификация заключается в лишении физического лица права осуществлять управление юридическим лицом и назначается судьей. Из вышесказанного видно, что данное наказание невозможно применить к федеральным министерствам, так как только Президент РФ может освободить министра от занимаемой должности.

Исправить сложившиеся обстоятельства сможет институт юридических лиц публичного права.

Различные авторы предлагают не одинаковые варианты закрепления данного института в законе.

Так, в книге П.Д. Баренбойма, В.И. Лафитского и Л.К. Терещенко, разъясняется публично-правовая доктрина В.Е. Чиркина, который предлагает создать три научных понятия юридического лица, а именно: общее, юридического лица частного права и юридического лица публичного права. Подчеркивается тот факт, что юридические лица частного права должны изучаться цивилистам, а организационно- правовые формы юридических лиц публичного права должны стать предметом комплексных межотраслевых исследований⁵.

Данную точку зрения можно считать оптимальной, однако на наш взгляд данные категории не долж-

² См.: Ильин И.А. Теория права и государства. – М., 2003. – С. 451.

³ См.: Чантурия Л.Л. Юридические лица публичного права: их место в гражданском праве и особенности правового регулирования // Государство и право. – 2008. – № 3. – С. 41.

⁴ См.: Савин В.И., Медолазов К.Л. Правовой статус органов публичной власти при участии в гражданских правоотношениях: от дискуссий к правотворчеству // Научные труды. Российская академия юридических наук. вып. 6: в 3-х тт. Т. 2. – М., 2006. – С. 755.

⁵ См.: Баренбойм П.Д., Лафитский В.И., Терещенко Л.К. Юридические лица публичного права в доктрине и практике России и зарубежных стран. – М., 2011. – С. 138.

ны существовать изолировано друг от друга, они должны дополнять друг друга. Также на наш взгляд существует динамичная состоящая данных понятий, на основе которой юридическое лицо частного права при приобретении необходимых качеств и признаков может стать юридическим лицом публичного права; в свою очередь юридическое лицо публичного права при потере определенных признаков (например возможность публичного управления), а также при приобретении такого признака, как коммерческая цель деятельности может перейти в категорию юридических лиц частного права.

Считаем что у понятия юридическое лицо публичного права существуют достаточно большие перспективы.

Во-первых, путем признания данного статуса на пример за государством и его органами возможно достичь равенства сторон с другими участниками, что на сегодняшний день отсутствует.

Во-вторых, признавая данную категорию юридических лиц, необходимо понимать, что подчиняться они должны в первую очередь нормам административного права.

И в-третьих, если рассчитывать на появление в нашей стране, так необходимых по нашему мнению, специальных административных судов, то дела с участие юридических лиц публичного права не должны рассматриваться судами общей юрисдикции.

Богданова И. предлагает решить вопрос о положении государства другим путем, а именно- исключить из нормативно-правовых актов положения, в силу которых органы государственной власти «являются юридическими лицами» либо «наделяются правами юридического лица, тем самым, по мнению автора, решить проблема двойственности их статуса»⁶.

С данной точкой зрения сложно согласится, так как придавая органам государства в положениях об их деятельности данный статус, законодатель осознанно давал право участия данным органам в гражданских правоотношениях. Таким образом, исключив понятие «юридическое лицо» из положений о данных органах, мы вернемся в ту же ситуацию, а именно о неясности статуса государственных органах при участии в гражданских правоотношениях. Получается замкнутый круг, при котором государственные органы опять же будут участвовать в частных правоотношениях не на равных правах с другими лицами.

⁶ См.: Богданова И. О перспективах использования категории «юридическое лицо публичного права» в российском законодательстве // Хозяйство и право. Приложение к ежемесячному юридическому журналу. – 2008. – № 1. – С. 68.

Объединяя все вышесказанное, можно сделать вывод о целесообразности категории юридического лица публичного права.

Тем не менее необходимо выделить наиболее важные критерии, характеризующие юридическое лицо публичного права.

Одним из первых обоснованно вытекает критерий участия государства в образовании данных юридических лиц а также необходимый контроль со стороны государства. По нашему мнению отсутствие данного критерия не может породить юридическое лицо публичного права как таковое.

Критерий властных полномочий, позволяет юридическим лицам публичного права осуществлять властную деятельность, свойственную самому государству. Однако в литературе справедливо отмечается, что этот критерий также не является самодостаточным, если учитывать широкий объем целей и обязанностей, которые осуществляет современная государственная и муниципальная администрация. Реализация многих из этих целей и обязанностей не предполагает непрямого использования властных, командных рычагов⁷. Тем не менее данные рычаги должны существовать у юридических лиц публичного права.

И третьим наиболее важным критерием считаем наличие исключительно общественно-полезной цели.

В тоже время такие критерии как форма юридического лица, длительность существования, критерии ответственности по нашему мнению нельзя считать принципиально значимыми, но их существования мы не исключаем.

Хотелось бы добавить, что юридические лица публичного права обладают особой сущностью, отличной от юридических лиц частного права, а именно публичной сущностью. Под данным понятием мы понимаем совокупность качеств юридического лица, позволяющих определить место и роль юридического лица в обществе, тем самым обозначить свой статус. Так вот юридические лица публичного права имеют управленческий статус, что дает право данным юридическим лицам принимать властные решения, издавать нормативно-правовые акты, чего юридические лица частного права лишены, так как не приспособлены для данной деятельности, являясь по словам В.Е.Чиркина не субъектом, а объектом публичного управления⁸.

⁷ См.: Ястребов О.А. Критерии разграничения юридических лиц в публичном и частном праве // Российский судья. – 2010. – № 4. – С. 34.

⁸ См.: Чиркин В.Е. О понятии и классификации юридических лиц публичного права // Журнал российского права. – 2010. – № 6. – С. 93.

Таким образом попытаемся определить понятие юридического лица публичного права, которое по нашему мнению представляет собой созданную и подконтрольную государству организацию, владеющую имуществом принадлежащим государству, имеющую специальную правоспособность и обладающую властными полномочиями с возможностью издания нормативных актов, регулирование деятельности которой должно подчиняться нормам административного права.

По нашему мнению к числу юридических лиц публичного права должны относиться:

- государство в целом;
 - государственные и муниципальные органы исполнительной власти;
 - государственные корпорации (либо аналогичные им организации, например публично-правовые компании)
 - Центральный банк РФ;
- И другие организации из числа существующих, а также из числа созданных в будущем, подходящих под данные признаки и обладающих публичной сущностью.

Библиографический список:

1. Баренбойм П.Д., Лафитский В.И., Терещенко Л.К. Юридические лица публичного права в доктрине и практике России и зарубежных стран. — М., 2011.
2. Богданова И. О перспективах использования категории «юридическое лицо публичного права» в российском законодательстве // Хозяйство и право. Приложение к ежемесячному юридическому журналу. — 2008. — № 1.
3. Ильин И.А. Теория права и государства. — М., 2003.
4. Лафитский В.И. К вопросу о юридических лицах публичного права // Журнал российского права. — 2011. — №3.
5. Савин В.И., Медолазов К.Л. Правовой статус органов публичной власти при участии в гражданских правоотношениях: от дискуссий к правотворчеству // Научные труды. Российская академия юридических наук. Вып. 6: в 3-х тт. Т. 2. — М.: Издательская группа «Юрист», 2006.
6. Чантурия Л.Л. Юридические лица публичного права: их место в гражданском праве и особенности правового регулирования // Государство и право. — 2008. — №3.
7. Чиркин В.Е. О понятии и классификации юридических лиц публичного права // Журнал российского права. — 2010. — №6.
8. Ястребов О.А. Критерии разграничения юридических лиц в публичном и частном праве // Российский судья. — 2010. — №4.

References (transliteration):

1. Lafitskiy V.I. K voprosu o yuridicheskikh litsakh publichnogo prava // Zhurnal rossiyskogo prava. — 2011. — №3.
2. Il'in I.A. Teoriya prava i gosudarstva. — M., 2003.
3. Chanturiya L.L. Yuridicheskie litsa publichnogo prava: ikh mesto v grazhdanskom prave i osobennosti pravovogo regulirovaniya // Gosudarstvo i pravo. — 2008. — №3.
4. Savin V.I., Medolazov K.L. Pravovoy status organov publichnoy vlasti pri uchastii v grazhdanskikh pravootnosheniyakh: ot diskussiy k pravotvorchestvu // Nauchnye trudy. Rossiyskaya akademiya yuridicheskikh nauk. Vyp. 6: v 3-h tt. T. 2. — M.: Izdatel'skaya gruppa «Yurist», 2006.
5. Barenboym P.D., Lafitskiy V.I., Tereshchenko L.K. Yuridicheskie litsa publichnogo prava v doktrine i praktike Rossii i zarubezhnykh stran. -M.: Yustitsinform, 2011.
6. Bogdanova I. O perspektivakh ispol'zovaniya kategorii "yuridicheskoe litso publichnogo prava" v rossiyskom zakonodatel'stve // Khozyaystvo i pravo. Prilozhenie k ezhemesyachnomu yuridicheskomu zhurnalu. — 2008. — № 1.
7. Yastrebov O.A. Kriterii razgranicheniya yuridicheskikh lits v publichnom i chastnom prave // Rossiyskiy sud'ya. — 2010. — №4.
8. Chirkin V.E. O ponyatii i klassifikatsii yuridicheskikh lits publichnogo prava // Zhurnal rossiyskogo prava. — 2010. — №6.