ЮРИДИЧЕСКИЕ ЛИЦА ПУБЛИЧНОГО ПРАВА (АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫЙ АСПЕКТ)

© 2014 г. Александр Борисович Зеленцов¹, Егор Викторович Трофимов²

Краткая аннотация: в статье раскрываются проблемные вопросы статуса юридических лиц публичного права с учетом зарубежного опыта правового регулирования. Авторы рассматривают юридическое лицо публичного права в контексте общетеоретической категории юридической личности, уделяют особое внимание ее процессуальной правоспособности, критически осмысливают отдельные положения проекта Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и вносят рекомендации по их совершенствованию.

Annotation: the article deals with the problematic issues of the status of the artificial persons of public law, taking into account international experience of legal regulation. The authors examine the artificial person of public law in the context of theoretical categories of legal personality, pay special attention to its legal capacity to sue, critically, the provisions of the draft Code of Administrative Procedure of the Russian Federation and make recommendations for their improvement.

Ключевые слова: юридическое лицо публичного права, административное судопроизводство, юридическая личность.

Key words: artificial person of public law, administrative proceedings, legal personality.

Современные исследования юридического лица публичного права в отечественном правоведении сконцентрированы главным образом на его материально-правовых аспектах (сущности, признаках, видах и т.п.) и зарубежном опыте законодательного регулирования³. Однако данный институт не менее значим в его процессуальном измерении. Законодательное оформление института юридического лица публичного права становится как нельзя более актуальным с учетом перспективы введения в действие Кодекса административного судопроизводства РФ (далее – КАС РФ), проект которого был внесен в Государственную Думу Президентом РФ⁴ и принят ею 21 мая 2013 г. в первом чтении.

В этом контексте основное внимание в данной статье обратим на позитивно-правовую (прагматическую) составляющую проблематики юридического лица публичного права, абстрагируясь

от некоторых деталей категориального аппарата публичного права. Для этого вслед за проф. В.С. Белых обозначим важнейший для юридической практики вопрос: зачем органам публичной власти обладать статусом юридического лица?

Ответ, который сформулировал на свой вопрос В.С. Белых, вполне сообразуется с многолетним практическим подходом к данной проблеме: “Статус юридического лица органам публичной власти для осуществления публичных функций не нужен. Органы публичной власти, участвуя в гражданском обороте, нуждаются в таком статусе для решения вопросов хозяйственного обеспечения своей деятельности”⁵. Иными словами, орган публичной власти в сложившейся на настоящий момент отечественной системе права должен быть юридическим лицом лишь для того, чтобы получить гражданскую правосубъектность.

Однако такая логика не обусловлена публичным правом, ибо статус юридического лица в таком случае оказывается связанным с гражданским оборотом. Вместо юридического лица публичного права в результате подобных рассуждений получается традиционное юридическое лицо (частного права). Такой итог размышлений не соответствует ни тенденции развития юридической мысли, ни потребностям публичного права, ни сути практической проблемы.

¹ Директор Центра публичного права юридического факультета Российского университета дружбы народов, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ (E-mail: zelentsov51@mail.ru).

² Заместитель директора по научной работе Северо-Западного (г. Санкт-Петербург) филиала Российской правовой академии Министерства юстиции РФ, доктор юридических наук, доцент ((E-mail: diterihs@mail.ru).

³ См., например: Чиркин В.Е. Юридические лица публичного права. М., 2007; Ястребов О.А. Юридическое лицо публичного права: вопросы теории. М., 2010.

⁴ См.: Проект федерального закона № 246960-6 // Официальный сайт Государственной Думы. АСОЗД // [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=246960-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=246960-6)

⁵ Белых В.С. К вопросу о юридическом лице публичного права // <http://secandsafe.ru>

Профессор В.Е. Чиркин первой характерной чертой юридического лица публичного права назвал то, что оно «по своему происхождению и основному качеству – публично-правовое образование. Его “цивилистические” свойства, если они есть, не являются основными в его правовом статусе». Однако среди многочисленных характеристик, выделенных В.Е. Чиркиным для юридического лица публичного права, сложно выявить в полной мере смысл данного публично-правового явления. Более того, автор не до конца выдерживает публично-правовую идеологию и характеризует его понятие (помимо прочего) и с цивилистических позиций, утверждая, что “юридическое лицо публичного права всегда имеет имущество”⁶. При таком смешении частноправовых и публично-правовых характеристик, применимых с разной степенью точности к обеим группам юридических лиц (и частного, и публичного права), в юридической практике достаточно смещать акценты между наблюдаемыми признаками, чтобы для каждого случая получать “удобный” результат: юридическое лицо либо частного, либо публичного права. Этого юридическая теория, конечно же, не должна допустить. Требуется более определенное понятие о юридическом лице публичного права.

Задача формулирования дефиниции юридического лица публичного права как явного определения универсалии (т.е. через род и видовое отличие) разрешима только конвенциональным путем. Сложность создания такого определения подтверждается многообразием подходов к содержательному наполнению понятия юридического лица публичного права. Наиболее ярко разногласия по данному вопросу видны в подразделении юридических лиц публичного права на виды, которые в совокупности образуют перечислительную дефиницию данного понятия.

Трудности в разработке дефиниции юридического лица публичного права при плюрализме мнений о содержании этого понятия привели к тому, что до настоящего времени не удалось сформулировать никакого его определения, пригодного для использования в юридической практике. Из-за этого пробела упорно проявляется тенденция характеризовать юридическое лицо публичного права, явно или неявно апеллируя к понятию, признакам, статусу или иным предикатам юридического лица частного права, и особенно – к его имущественному положению. В частности, О.Ю. Усков предложил под юридическими лицами публичного права понимать организации,

которые наряду с гражданской правосубъектностью обладают еще и публично-властными полномочиями, что отличает их от обыкновенных юридических лиц (т.е. юридических лиц частного права). При этом, по мнению автора, понятие юридического лица публичного права предполагает, что оно имеет все признаки обыкновенного юридического лица (частного права), поскольку понятие юридического лица и понятие юридического лица публичного права соотносятся как род и вид⁷.

Стремление связать между собой два указанных понятия (причем, безусловно, близких друг другу) разумно в том отношении, что в отсутствие легального определения и приемлемого теоретического консенсуса относительно понятия юридического лица публичного права можно попытаться провести аналогию с хорошо проработанным институтом юридического лица частного права. Для прагматика вопрос о наличии статуса юридического лица (частного права) уже решен через перечислительную дефиницию, заданную системой актов законодательства. В юридической практике определены организационно-правовые формы юридических лиц (частного права), и обладание такой формой на практике свидетельствует о наличии указанного статуса и признании за соответствующей коммерческой или некоммерческой организацией юридической личности. Недостаток таких аналогий состоит в том, что законодательно признанный статус юридического лица (частного права) сам по себе еще не связывает юридическое лицо с публичным правом, а смешение публично-правового и частноправового подходов к определению понятия юридического лица публичного права нивелирует публичную природу его юридической личности.

Можно по-разному ответить на вопрос о том, в чем состоит (или должно проявляться) различие правовой природы юридических лиц частного и публичного права, но все ответы будут заведомо верны, если даются в контексте различения систем публичного и частного права. Ведь именно эти явления составляют видовое различие двух названных групп юридических лиц. Сложнее противоположный вопрос: что объединяет юридических лиц частного и публичного права и должно стать родовым признаком юридического лица как универсалии и общетеоретической конструкции?

В российской юридической науке высказаны различные мнения на этот счет. Наибольшей экс-

⁶ Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права // Журнал рос. права. 2005. № 5.

⁷ См.: Усков О.Ю. Юридические лица публичного права: понятие и виды // Там же. 2010. № 6.

тенциональной точностью, на наш взгляд, обладает обоснованная О.А. Ястребовым категория организации как родового понятия по отношению к юридическому лицу⁸. Этот подход в российском правовом порядке оправдан для юридических лиц частного права, которые все без исключения являются организациями, так что родовое понятие организации даже прямо закреплено в легальном определении юридического лица (п. 1 ст. 48 Гражданского кодекса РФ).

Однако для публичного права трактовка юридического лица как организации представляется затруднительной, а использование категории “организация” для построения общеправовой и публично-правовой дефиниции юридического лица сомнительно. Зарубежный опыт институционализации юридического лица в “единоличной корпорации” свидетельствует о том, что данным понятием может обозначаться не только организация, но и один-единственный человек, причем заведомо без возможности его юридической трансформации в объединение людей.

Конструкция “единоличной корпорации” (*corporation sole*) первоначально возникла как правовая форма закрепления в собственности английской церкви земельных угодий и управления церковным имуществом. Она использовалась для того, чтобы наделить лицо или преемника его функции (как правило, другое лицо того же ранга) правоспособностью и юридическими привилегиями, которые отсутствовали у обычного физического лица, в частности непрерывной правосубъектностью. Такой правосубъектностью наделялись, например, архиепископ, епископ Кентерберийский и др. Впоследствии конструкция “единоличной корпорации” стала применяться в Великобритании для персонификации короны и государственных должностей, например таких как министр почт, публичный доверительный собственник, солиситор казначейства, корпоративный чиновник Палаты лордов (*Corporate Officer of the House of Lords*) и корпоративный чиновник Палаты общин (*Corporate Officer of the House of Commons*)⁹.

Следует отметить, что с юридико-технической точки зрения конструкция короны как “единоличной корпорации” в Великобритании играет ту же роль, что и концепция государства как юридического лица в Германии, во Франции, в Италии и других странах континентальной Европы. Эта

концепция, оказавшая значительное влияние на публичное право европейских стран, появилась в Германии в середине XIX в. Суть ее выражается в трактовке государства как юридической личности, выступающей носителем суверенитета. При этом монарх и парламент рассматривались всего лишь как простые органы государства – юридического лица: государство не может действовать само по себе и потому выражает свою волю посредством органов, которые реализуют его право и дееспособность.

Конструкция государства как юридического лица стала использоваться, с одной стороны, для ограничения власти государства путем распределения ее между различными органами, компетенция которых определялась законом. С другой стороны, она превращала государство в носителя прав и обязанностей, изменяя (по крайней мере в определенных аспектах) базовое отношение “государство – гражданин”. Из отношения господства, не ограниченного законом, *властотношение превращается в правоотношение*, содержанием которого становятся взаимные юридические права и обязанности. В результате государство предстает как субъект не только международного, но и внутреннего права.

В отличие от других европейских стран, Великобритания не знает конструкции государства как юридического лица. В ее системе права для обоснования аналога этой конструкции исторически использовался другой подход. Со времени вступления на престол девятилетнего Генриха III в XIII в. стало проводиться разграничение между королем как физическим лицом – носителем короны и королем как институтом, т.е. между королем и короной. Королю как институту, т.е. короне, был придан статус “*corporation sole*” – корпорации, бессрочно существующей в качестве единственного лица в силу автоматического замещения физического лица – носителя титула юридической личности короля его преемником. Согласно британской правовой конструкции именно корона осуществляет законодательную (*the Crown in Parliament*), исполнительную (*the Crown in its Council*) и судебную (*Royal Courts of Justice*) власть.

Таким образом, конструкция “единоличной корпорации” (*corporation sole*) исторически была предназначена для придания статуса юридической личности не организации, а одному должностному лицу (обычно высокопоставленному), уполномоченному представлять интересы государства или какой-либо религиозной конфессии.

Исходя из этого, отсутствие в понятии организации родовой универсальности применительно

⁸ См.: Ястребов О.А. Юридическое лицо публичного права: сравнительно-правовое исследование. Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. М., 2010. С. 13, 22.

⁹ См.: Parliamentary Corporate Bodies Act 1992 (art. 1, 2).

к категории юридического лица наводит на мысль о том, что дефиницию юридического лица следует связывать не с междисциплинарной (философской, экономической, политологической, социологической, психологической и т.д.) категорией организации, выражающей основное социальное содержание этого юридического явления, а с узкоправовой категорией лица.

Юридическая личность содержит в себе свойство правосубъектности лица, а лицо признается в данном правопорядке через предикат юридической личности, так что в семантическом плане лицо (субъект) объективного права и юридическая личность – это тождественные понятия. Еще Гегель отметил, что “личность содержит вообще правоспособность и составляет понятие и саму абстрактную основу абстрактного и потому формального права”¹⁰.

Свойство личности в юридической науке и практике издавна приписывается как физическим, так и юридическим лицам. Не обсуждая теории юридического лица, обратим внимание на сугубо логические основания данной конструкции, безусловно, опирающейся на идею физического лица как человека, признаваемого юридической личностью. В логическом измерении юридическое лицо – это абстракция, используемая в юридической практике тогда, когда конкретный человек не признается носителем правосубъектности. Такая ситуация возникает либо в силу распределения (действительного или возможного) правосубъектности между двумя или более людьми, которым предиктируются определенные отношения (n -местный предикат, $n \geq 2$), либо в силу предметного (одноместный предикат) ограничения правосубъектности конкретного человека.

В первом случае ведется речь об организации как объединении людей, каждый из которых не проявляет себя в заданном отношении как целостная структура (гештальт). В определенном отношении личные свойства абстрагируются от целостной личности и в таком абстрагированном виде агрегируются как элемент в социальную систему (организацию), обладающую организационным единством. Поэтому организационное единство многими исследователями признается необходимым и обязательным для определения статуса юридической личности¹¹.

¹⁰ Гегель Г.В.Ф. *Философия права*. М., 1990. С. 98.

¹¹ См., например: *Збарацкая Л.А.* Организационное единство в системе обязательных признаков юридического лица. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Владивосток, 2003. С. 15; *Румянцев Ф.А.* Организационное единство как признак юридического лица: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 8, 9, 14.

Во втором случае тоже имеет место “расщепление” правом личности человека, но без возможности кооперирования со свойствами других лиц. Здесь юридическое лицо образуется абстракцией, описываемой логикой предикатов, а именно: квантификацией физического лица как предметной переменной и его предиктированием константным свойством (политическим, религиозным и т.п.).

Таким образом, с логической точки зрения существование конструкции юридического лица всегда связано с вводимой в данном правопорядке персонализированной абстракцией свойств физического лица. Но такая абстракция субъективна, поскольку логика определяет форму мышления, а не его содержание; отсюда и возникают курьезные случаи наподобие “единоличной корпорации” (*corporation sole*).

Признание юридической личности за человеком или объединением людей влечет за собой юридическое значение их состояний и действий. Правосубъектность реализуется не только в материально-правовой, но и в процессуальной сфере, и способность быть истцом и ответчиком в суде – это одно из важнейших проявлений юридической личности вообще и юридического лица (как общетеоретической конструкции), в частности. При этом не имеет значения, о каком юридическом лице: частного или публичного права – ведется речь. Однако для институционализации юридического лица публичного права процессуальная самостоятельность как проявление юридической личности особенно важна.

В публично-правовых отношениях помимо прочих субъектов согласно легальной терминологии участвуют органы государственной власти, органы местного самоуправления, иные органы. При всей теоретической странности положения вещей, при котором субъектами правоотношений выступают “органы”, а не “лица”, данная ситуация в материально-правовом аспекте не вызывает практических затруднений. Каждый орган индивидуализирован, обладает определенной компетенцией, структурой и прочими организационно-правовыми характеристиками, проявляющими и персонализирующими его в юридической практике в качестве субъекта публичного права. В итоге там, где в частном праве центральной фигурой являются юридические лица, в публичном праве аналогичную нишу занимают “органы”. Эта близость, видимо, и привела к мысли объединить органы и юридических лиц под общим наименованием коллективных субъектов права.

Проблема с участием “органов” в публичных правоотношениях возникает в той сфере, где вообще не бывает частного права и потому сомнительна его аналогия, а именно: в юридическом процессе. Публичные образования не выступают процессуальными субъектами, и в этом коренится суть проблемы. Ведь любое публичное образование представлено органами и действует через органы, которые зачастую включают в себя другие органы (территориальные органы, органы органов, органы при органах), а в основании всей этой структуры находятся люди (должностные лица, государственные и муниципальные служащие и т.д.). Иными словами, публичное образование – это крупная организация, которая включает в себя более мелкие организации, как “матрешка”. И если в регулятивном правоотношении не имеет большого значения, какая именно из этих организаций обладает юридической личностью и вступает в правоотношение, поскольку более мелкие организации могут рассматриваться как действующие от лица более крупной (в качестве ее органов), то в момент, когда возникает публично-правовой спор, сразу же рождается и вопрос о той юридической личности, с которой этот спор возник и с которой его следует разрешать.

Вопрос этот чрезвычайно значим для юридической практики, поскольку от правильного определения состава лиц, участвующих в деле, зависят подведомственность, родовая (предметная) и территориальная подсудность и множество других вопросов, вплоть до того, на какой адрес данному публичному субъекту нужно направлять копии заявлений, судебные извещения и копии судебных актов. Неправильное решение большинства из этих вопросов может повлечь серьезные юридические последствия. Но парадокс в том, что ныне действующие процессуальные кодексы не содержат ясного указания на способ определения юридической личности властного субъекта в публично-правовом споре.

В гражданском судопроизводстве ответчиком по делу привлекается юридическое лицо (частного права) независимо от того, какой элемент ее организационной структуры фактически нарушил права, свободы и законные интересы потерпевшей стороны (истца): реальным нарушителем могут быть единоличный исполнительный орган, другой орган управления, филиал, представительство, другое структурное подразделение и даже рядовой работник. Все эти нюансы несущественны, поскольку в силу закона юридической личностью обладает только юридическое лицо, и именно оно должно привлекаться к участию в деле.

В делах, возникающих из публичных правоотношений, все совсем не так. В соответствии с п. 1 ст. 254 Гражданского процессуального кодекса РФ гражданин, организация вправе оспорить в суде решение, действие (бездействие) органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего. Перечисление “лиц” (назовем их пока так), чьи решения и действия (бездействие) могут быть оспорены, сразу же вызывает недоумение.

Во-первых, этот перечень представляет собой тавтологию с точки зрения его социального содержания. В нем описана одна и та же организационная структура с разных сторон: с одной – органы (органы государственной власти, органы местного самоуправления), а с другой – живые люди (должностные лица, государственные или муниципальные служащие). В реальной ситуации нарушение прав и свобод допускают сразу и первые, и вторые, поскольку органы состоят из людей. Но закон не оговаривает, кому: органу или человеку – следует адресовать судебные притязания.

Во-вторых, этот перечень заведомо неполон ни в части органов, ни в части людей. В число органов не попали “иные государственные органы” (Администрация Президента РФ, Судебный департамент при Верховном Суде РФ, контрольно-счетные органы, органы прокуратуры и т.д.), “отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации”¹², “муниципальные органы”¹³, а также публичные учреждения и организации, не обладающие статусом органа государственной власти или органа местного самоуправления (например, государственные внебюджетные фонды и многочисленные инспекционные учреждения). В части людского субстрата в названном перечне не указаны те служащие (работники) органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления, иных муниципальных органов, публичных учреждений и организаций,

¹² См., например: ч. 8 ст. 37 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 6 октября 2003 г. // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

¹³ См., например: ч. 1 ст. 1 Федерального закона “О персональных данных” от 27 июля 2006 г. // Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (Ч. 1). Ст. 3451; п. 13 ч. 1 ст. 14 Федерального закона “О муниципальной службе в Российской Федерации” от 2 марта 2007 г. // Собрание законодательства РФ. 2007. № 10. Ст. 1152; ч. 1 ст. 1 Федерального закона “О полиции” от 7 февраля 2011 г. // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

которые не обладают статусом должностного лица, но при этом не являются и государственными (муниципальными) служащими. Это могут быть, например, служащие Банка России или работники государственных внебюджетных фондов, которые незаконно отказывают в приеме и регистрации заявлений или обязательной отчетности.

Указанные выше недостатки давно известны. В частности, в п. 4 постановления Пленума Верховного Суда РФ “О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих” от 10 февраля 2009 г.¹⁴ разъяснено, что в органах государственной власти, иных государственных органах, органах местного самоуправления могут быть предусмотрены должности, не являющиеся должностями государственной и муниципальной службы, и оспаривание по правилам гл. 25 ГПК РФ решений, действий (бездействия) лиц, занимающих такие должности, не допускается. Исходя из п. 2 и 3 указанного постановления, оспаривание решений и действий (бездействия), принятых и совершенных при осуществлении прокурорского надзора, возможно только путем привлечения к участию в деле должностных лиц органов прокуратуры, а не самих органов прокуратуры.

Впрочем, п. 5 данного постановления гл. 25 ГПК РФ в порядке расширительного толкования закона распространена на дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов, которые не являются органами государственной власти и органами местного самоуправления, но наделены властными полномочиями в области государственного управления или распорядительными полномочиями в сфере местного самоуправления и принимают решения, носящие обязательный характер для лиц, в отношении которых они вынесены (например, дела об оспаривании решений квалификационных коллегий судей, решений призывных комиссий). Этим положением Пленум Верховного Суда РФ фактически расширил действие гл. 25 ГПК РФ в части оспаривания решений и действий (бездействия) “органов” до нормы ч. 1 ст. 197 Арбитражного процессуального кодекса РФ, которая включает в состав участников публично-правового спора государственные органы, органы местного самоуправления и иные органы.

В результате процессуальное регулирование ГПК РФ и АПК РФ оказалось совершенно запутанным. Ведь “иным органом” можно считать слишком многие звенья публичной администрации. Вкупе с возможностью обжалования решений и действий (бездействия) должностных лиц, государственных и муниципальных служащих состав участников публично-правового спора становится непредсказуемым. Действующий процессуальный закон допускает принципиальную возможность выбора стороны спора, и эта возможность обусловлена не множественностью лиц на властной стороне спорного правоотношения, а неопределенностью юридической личности этой стороны. Подобное процессуальное регулирование не удовлетворяет современным потребностям правовой жизни, поскольку гражданин и организация прямо не управомочены делать выбор административного ответчика. Фактически решающее слово в вопросе определения надлежащего ответчика принадлежит суду со всеми вытекающими негативными последствиями для гражданина и организации как административных истцов.

Покажем результаты существующего регулирования на примере. В соответствии с Положением о Министерстве образования и науки РФ (утв. Постановлением Правительства РФ от 15 мая 2010 г. № 337)¹⁵ указанное министерство является федеральным органом исполнительной власти, а потому в силу п. 8, 11 ст. 161 Бюджетного кодекса РФ самостоятельно выступает в суде в качестве истца и ответчика. Кроме того, Постановлением Правительства РФ от 23 сентября 2013 г. № 836 утверждено Положение о Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки РФ¹⁶, которое предусматривает формирование наряду с ВАК также президиума ВАК для оперативного решения текущих и иных вопросов государственной научной аттестации. В силу названных норм законодательства гражданин или организация, считающие свои права и свободы нарушенными каким-то решением президиума ВАК, могут оспорить это решение в суд, указав в качестве заинтересованного лица (административного ответчика) или Минобрнауки России, или ВАК, или президиум ВАК, либо любое сочетание названных органов. Кстати, в юридической практике известны случаи оспаривания по правилам гл. 25 ГПК РФ решений и действий (бездействия) президиума ВАК, когда к

¹⁴ См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 4.

¹⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 2010. № 21. Ст. 2603.

¹⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 2013. № 40 (Ч. 3). Ст. 5072.

участию в деле были привлечены одновременно ВАК и министерство, но не привлекался президиум ВАК¹⁷.

В вышеуказанном примере налицо три органа, образующих организационную “матрешку”: 1) Минобрнауки России; 2) ВАК при Минобрнауки России; 3) президиум ВАК при Минобрнауки России. Однозначный выбор из трех предложенных административных ответчиков с позитивно-правовой точки зрения невозможен. Если в решении данного вопроса настаивать на аналогии частного права и выбирать тот орган, который наделен статусом юридического лица (частного права), то выбор ответчика следует остановить на Минобрнауки России. Но такая аналогия, на наш взгляд, неосновательна, поскольку статус “органа при органе” (ВАК) и “органа органа” (президиум ВАК) не имеет аналогии в частном праве: с одной стороны, компетенция Минобрнауки России не включает в себя компетенцию ВАК и его президиума, что не позволяет рассматривать два последних органа как органы управления первого; с другой – члены ВАК и его президиума не являются работниками Минобрнауки России, что также ставит вопрос о допустимости рассматривать коллективные решения и действия (бездействие) ВАК и его президиума как решения и действия (бездействие) Минобрнауки России.

Все вышеуказанные затруднения резко возрастают тогда, когда речь идет об оспаривании решений и действий (бездействия) органа, который не обладает статусом юридического лица (частного права) и при этом не причислен ни к одному из органов, обладающих таким статусом: например, когда оспаривается решение призывной комиссии. В соответствии с п. 1 ст. 26 Федерального закона “О воинской обязанности и военной службе” от 28 марта 1998 г.¹⁸ призыв на военную службу осуществляют призывные комиссии, создаваемые в муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения решением высшего должностного лица субъекта Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации) по представлению военного комиссара. Согласно ст. 27 этого же Федерального закона в состав призывной комиссии включаются: по согласованию

глава местной администрации или иной представитель местной администрации – председатель призывной комиссии; должностное лицо военного комиссариата – заместитель председателя комиссии; секретарь комиссии; врач, руководящий работой по медицинскому освидетельствованию граждан, подлежащих призыву на военную службу; представитель соответствующего органа внутренних дел; представитель соответствующего органа управления образованием; представитель соответствующего органа службы занятости населения (в части вопросов, касающихся альтернативной гражданской службы). В состав призывной комиссии могут включаться представители других органов и организаций.

Таким образом, вряд ли возможно обосновать ответственность какого-то конкретного органа, обладающего статусом юридического лица (частного права), в состав которого можно включить призывную комиссию и который отвечал бы за ее действия. Как было отмечено выше, Пленум Верховного Суда РФ считает необходимым привлечь саму призывную комиссию к участию в деле в качестве заинтересованного лица в порядке гл. 25 ГПК РФ.

Какое решение рассматриваемой проблемы предлагает проект КАС РФ? Согласно п. 2 ч. 2 ст. 1 проекта суды общей юрисдикции рассматривают и разрешают подведомственные им административные дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов военного управления, органов местного самоуправления, избирательных комиссий, комиссий референдума, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. В соответствии с ч. 3 ст. 40 проекта административными ответчиками могут быть органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления, избирательные комиссии, комиссии референдума, иные органы и организации, наделенные федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностные лица, государственные и муниципальные служащие. Иными словами, проект КАС РФ в данной части воспринял нормы действующих ГПК РФ и АПК РФ и сохраняет проблему в ее первоначальном виде.

В связи с этим обозначим важнейшие административно-процессуальные проблемы, вызванные неопределенностью юридической личности властвующей стороны и прямо касающиеся института юридического лица публичного права. Во-первых, процессуальный закон ввиду своей

¹⁷ См.: Решение Центрального районного суда г. Хабаровска от 30 октября 2003 г. по делу № 2-1618/03 // Архив Центрального районного суда г. Хабаровска; кассационное определение судебной коллегии по гражданским делам суда Еврейской автономной области от 29 апреля 2011 г. по делу № 33-187/2011 // СПС “КонсультантПлюс”.

¹⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 13. Ст. 1475.

неопределенности не позволяет установить властного участника публично-правового спора и содержит только предельно широкое указание на возможность привлечения в таком качестве различных органов и даже действующих в их составе конкретных людей. Во-вторых, возможность участия в публично-правовом споре органа, не имеющего статуса юридического лица (частного права), ставит вопрос о порядке реализации имущественной ответственности, распределения и взыскания судебных расходов. Эта же проблема возникает в случае привлечения к участию в деле должностных лиц, служащих и работников органов, учреждений и организаций, поскольку возложение на конкретных людей имущественного бремени по результатам судебного разбирательства противоречит букве и смыслу служебного и трудового законодательства, ограничивающего материальную ответственность служащих и работников.

Решение названных проблем видится в следующем. Во-первых, юридическое лицо публичного права должно быть конституировано. Даже в отсутствие специального федерального закона о юридических лицах публичного права этот институт может быть основан на нормах КАС РФ, если в нем будет закреплена административно-процессуальная правосубъектность юридического лица публичного права, а не подменяющих эту юридическую личность органов и людей согласно обширному перечню. В случае, если учредительный акт органа (закон, положение, устав и т.п.) будет содержать указание на его статус как юридического лица публичного права, этот орган сможет выступать административным истцом и ответчиком в суде. Для органов, которым статус юридического лица публичного права не будет предоставлен, следует закрепить правило, согласно которому административными истцами и ответчиками вместо этих органов будут выступать юридические лица публичного права, образовавшие эти органы непосредственно или через созданные ими органы, не имеющие статуса юридического лица публичного права.

Во-вторых, участие в административном судопроизводстве должностных лиц, государственных и муниципальных служащих следует прямо запретить, поскольку они не обладают юридической личностью в спорных публичных правоотношениях и их привлечение к участию в деле зачастую оказывается невозможным, затруднительным или неэффективным. В отношении тех должностных лиц, которые замещают государственные и муниципальные должности и, по существу, являются единоличными органами публичной власти (Президент РФ, высшее должностное лицо субъекта

Федерации, глава муниципального образования, уполномоченные по правам человека и т.д.), возможно прямое закрепление статуса юридических лиц публичного права, чтобы они участвовали в административном судопроизводстве независимо от смены конкретного физического лица в соответствующей должности.

В-третьих, необходимо ввести в административное судопроизводство институт гражданского истца и ответчика по аналогии с уголовным судопроизводством. В соответствии со ст. 5 проекта КАС РФ при рассмотрении административных дел суд может одновременно разрешить гражданский иск о возмещении вреда, в том числе иск о компенсации морального вреда. Однако в проекте КАС РФ отсутствует механизм разрешения гражданского иска, несмотря на явную плодотворность этой идеи. В ситуации, когда юридическое лицо публичного права – административный истец или ответчик – не обладает гражданской правоспособностью (т.е. не наделено статусом юридического лица частного права), наряду с ним следует привлекать к участию в деле гражданского истца или ответчика, в роли которого должно выступать юридическое лицо частного права (т.е. орган публичной администрации, имеющий также частно-правовой статус), осуществляющее финансовое, имущественное или иное подобающее обеспечение деятельности соответствующего административного истца или ответчика.

Аналогичное законотворческое решение перспективно и в отношении тех участников административного судопроизводства со стороны частных лиц, которые не наделены статусом юридического лица. В настоящее время таковыми на практике выступают общественные объединения без статуса юридического лица и религиозные группы, которые, не обладая гражданской правоспособностью, реализуют имущественные интересы через своих членов¹⁹. Согласно ч. 1 и п. 4 ч. 2 ст. 6 проекта КАС РФ общественным объединениям и религиозным организациям, не являющимся юридическими лицами, принадлежат административная правоспособность и административная дееспособность по делам, возникающим из спорных административных или иных публичных правоотношений, в которых эти объединения и организации согласно законодательству могут участвовать. Однако ме-

¹⁹ См.: ч. 4 ст. 3 Федерального закона “Об общественных объединениях” от 19 мая 1995 г. // Собрание законодательства РФ. 1995. № 21. Ст. 1930; п. 1 ст. 7 Федерального закона “О свободе совести и о религиозных объединениях” от 26 сентября 1997 г. // Собрание законодательства РФ. 1997. № 39. Ст. 4465.

ханизма имущественного участия в деле проект КАС РФ для них не предусматривает. По наработанной гражданской процессуальной практике такие общественные и религиозные объединения выступают истцами и ответчиками в порядке соучастия в деле совместно со своими членами, смысл участия которых состоит главным образом в несении имущественных обязанностей, связанных с гражданским судопроизводством (в оплате государственной пошлины, экспертиз, правовой помощи представителя, иных судебных расходов, услуг связи и т.п.).

Институт гражданского истца и ответчика, призванный разделить публично-правовые и частноправовые стороны юридического конфликта (административный и гражданский иски, по терминологии проекта КАС РФ), хорошо согласуется с юридической практикой, которая не наделяет статусом юридического лица частного права органы публичной администрации и частные объединения (общественные и религиозные), предназначенные не для участия в частноправовых отношениях (гражданско-правовых, трудовых и т.д.), а исключительно для публичной деятельности (публично-управления, реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина).

Конструкция юридического лица публичного права с прагматической точки зрения требуется для конкретизации юридической личности в публичных правоотношениях, и прежде всего – в публично-правовом споре. Особенно актуален этот статус для органов публичной администрации, не признаваемых органами государственной власти и органами местного самоуправления (и, соответственно, юридическими лицами частного права²⁰), а также для общественных и

религиозных объединений, не имеющих статуса юридического лица частного права. Имущественный статус и гражданская правоспособность для юридического лица публичного права не требуются. Они являются атрибутом только юридического лица частного права. При этом организация может обладать статусом юридического лица как публичного, так и частного права, если соответствующий статус признан за организацией законодательством и ее учредительными документами.

В более общем виде следует указать, что юридическое лицо публичного права как институт, закрепляющий самостоятельную юридическую личность, является признанием того факта, что административные и иные публичные правоотношения, складывающиеся с их участием, нередко развиваются вразрез с конституционными правоотношениями (отношениями между личностью и государством, федеративными отношениями и т.д.). Юридические лица публичного права в юридической практике могут оказаться правонарушителями, и создавшие их Российская Федерация или иное публичное образование должны проявить решительность и официально признать такую возможность, отмежевывая от правонарушителей свою юридическую личность, основанную на конституционных ценностях, и встав на сторону закона, а не ведомственного интереса своего органа. Иначе может получиться, что государство в лице одного своего органа (суда) признает свое же нарушение, допущенное другим своим органом (административным ответчиком). *Nemo iudex in propria causa* (никто не может быть судьей в своем деле). Нарушение этой правовой аксиомы должно быть преодолено введением в российское право института юридического лица публичного права.

²⁰ В статусе государственных или муниципальных казенных учреждений согласно п. 11 ст. 161 БК РФ и ст. 120 ГК РФ.