

ПРАВОВОЙ СТАТУС ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

© 2011 г. Елена Вениаминовна Белоусова¹

Краткая аннотация: в статье рассматриваются вопросы особого правового статуса органов местного самоуправления как юридических лиц с учетом двойственного характера их природы – как публично-властных институтов и хозяйствующих субъектов. Рассмотрено соотношение гражданской правосубъектности органов местного самоуправления и правосубъектности муниципальных образований. Проанализированы нормы законодательства об организационно-правовой форме в виде учреждений органов местного самоуправления как юридических лиц.

Annotation: this article covers the questions of legal status of self-governing authorities as legal entities according to its dual character – as institute of public authority and as business entity. In the article is discussed the question of correlation of civil legal personality of self-governing authorities and personality of municipal entity. Legislation about form of corporation in the type of state institution of self-governing authorities as legal entity is also analyzed in the article.

Ключевые слова: муниципальное образование, органы местного самоуправления, юридическое лицо публично-права, субъекты гражданско-правовых отношений, гражданская правосубъектность.

Key words: municipal entity, self-governing authorities, legal entity of public law, subjects of civil legal relationship, civil legal personality.

Публично-правовые образования территориального характера (государство, субъекты Федерации, муниципальные образования) признаны участниками имущественного оборота наравне с иными субъектами (ст. 8 Конституции РФ, ст. 1, 2, 124 ГК РФ). Вместе с тем муниципальным образованиям и органам местного самоуправления присущ специфический статус, влияющий на особенности их положения как участников гражданских правоотношений. Называя субъекты гражданско-правовых отношений, Гражданский кодекс РФ выделяет физических и юридических лиц, а также иных субъектов, наделенных правом на участие в названных правоотношениях. К иным субъектам отнесены Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования (ч. 1 ст. 2 Конституции РФ; ст. 124 ГК РФ). При этом указанные субъекты не отождествляются с юридическими лицами. Они выведены из общего ряда субъектов, но могут участвовать в гражданских правоотношениях на равных началах с иными участниками этих отношений – гражданами и юридическими лицами. В этом случае к ним применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским зако-

нодательством (если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов). При решении вопросов обеспечения жизнедеятельности населения в муниципальном образовании в наибольшей мере переплетаются публично-правовые и частноправовые отношения и происходит сочетание публично-правовых функций с хозяйственной деятельностью. С одной стороны, муниципальное образование является публично-территориальным формированием, субъектом публичных интересов, имеющим социальный характер, с другой – реализующим хозяйственную деятельность (однако с особой целью и направленностью). Поэтому для муниципального образования как публично-территориального образования, обладающего особым правовым статусом, характерно сосредоточение в одном лице публично-правовых (в частности, властных) и частных (в том числе хозяйственных) начал.

Как публичное образование муниципальное образование призвано решать властные вопросы сообщества, вопросы его самоуправления как хозяйствующая (в определенной мере) единица. Оно призвано обеспечивать решение некоторых повседневных проблем жизнедеятельности (жилищно-коммунальное хозяйство, содержание и ремонт дорог местного значения, транспортное обслуживание населения и т.д.). В единстве двух этих начал муниципальное образование призвано

¹ Профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Московского гуманитарного университета, кандидат юридических наук, доцент (E-mail: elenabelusva@yandex.ru; тел.: (499) 374-76-53).

обеспечивать жизнедеятельность местного сообщества. Муниципальное образование по своей природе должно заниматься хозяйственными вопросами. Местное самоуправление рассматривается как “самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью” (ч. 1 ст. 130 Конституции РФ). Это положение в комплексе с ч. 2 ст. 3 Конституции о реализации народовластия через органы местного самоуправления предопределяет одновременное наличие признаков публично-правового института публичной власти и хозяйствующего субъекта. Как отмечает Н.С. Тимофеев, определяя организационно-правовой статус муниципального образования, ГК РФ не отождествляет муниципальные образования с юридическим лицом, но лишь устанавливает для них относительно равные с юридическими лицами права на участие в гражданско-правовых отношениях, при этом вывод “особых субъектов” – Российскую Федерацию, субъектов РФ и муниципальные образования из общего ряда субъектов². Природа муниципальных образований, органов местного самоуправления носит двойственный характер – и властных публичных институтов, и хозяйствующих субъектов.

От имени муниципального образования хозяйственную деятельность осуществляют органы местного самоуправления. Последние признаны субъектами гражданского права (ст. 125 ГК РФ) и могут выступать в качестве таковых при владении и пользовании закрепленным за ними имуществом, а также при использовании средств, выделенных им по смете или полученных по иным основаниям, с учетом ограничений, установленных законом и обусловленных правовой природой этих органов. В этих отношениях органы местного самоуправления юридически равны с иными субъектами. Как верно указывает О.В. Берг, “муниципальные образования, как и Российская Федерация и ее субъекты, лишь приравниваются в гражданско-правовых отношениях к юридическим лицам в соответствии со статьей 124 Гражданского кодекса Российской Федерации³. Такая аналогия обусловлена их статусом

собственника имущества, в том числе денежных средств (в частности, бюджетных). В отличие от муниципального образования органы местного самоуправления могут являться юридическими лицами”⁴. Вместе с тем основа концепции участия муниципальных образований в гражданских правоотношениях, закрепленная в ст. 125 ГК РФ, сводится к тому, что органы местного самоуправления выступают в имущественном обороте от имени муниципальных образований.

Иногда допускается смешение понятий муниципального образования и органов местного самоуправления как субъектов гражданских правоотношений, что является необоснованным как с точки зрения нормативно-правового регулирования, так и доктринального подхода к этому вопросу, так как органы местного самоуправления являются одним из признаков и необходимых атрибутов муниципального образования⁵. По мнению Ю.В. Кондрашова, о муниципальных образованиях как о юридических лицах можно говорить только в самом общем смысле как о субъектах права, не являющихся лицами физическими, но не как о юридических лицах – организациях в цивилистическом смысле этого слова⁶. Анализируя статус муниципальных образований и их органов в качестве субъектов гражданского права, следует обратить внимание на различия между ними, позволяющие глубже понять особенности их деятельности. Во-первых, в гражданско-правовых отношениях, регулируемых п. 2 ст. 125 ГК РФ, в качестве их субъектов выступают муниципальные образования. Органы местного самоуправления являются при этом лишь их представителями, так же как и в гражданско-правовых отношениях Российской Федерации и ее субъектов, с одной стороны, и их органов государственной власти – с другой. Имущество муниципального образования является собственностью самого муниципального образования, а органы местного самоуправления лишь осуществляют правомочия собственника от его имени. Во-вторых, орган местного самоуправления реализует права собственника муниципального имущества от имени муниципального образования, т.е. выступает как орган того же субъекта гражданско-правовых от-

² См.: Тимофеев Н.С. Публично-правовая и гражданско-правовая природа правосубъектности муниципальных образований и его органов // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 10. С. 44.

³ Гражданско-правовой статус органов местного самоуправления как “приравненных лиц” детально рассмотрен в: Кутафин О.Е. Субъекты конституционного права Российской Федерации как юридические и приравненные к ним лица. М., 2007. С. 176–182.

⁴ Берг О.В. Об участии органов местного самоуправления в гражданских правоотношениях // Государственная власть и местное самоуправление. 2001. С. 35.

⁵ В некоторых зарубежных странах, например во Франции, сами муниципальные образования (территориальные коллективы) рассматриваются как юридические лица.

⁶ См.: Кондрашов Ю.В. Статус органов местного самоуправления при участии в гражданских правоотношениях. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2004. С. 12.

ношений. В-третьих, как указывает А.И. Коваленко, “органы местного самоуправления, как и иные юридические лица, обладают также правом предъявления вещно-правовых требований: виндикационного иска – требования о возврате муниципального имущества из чужого незаконного владения”⁷. Однако следует уточнить, что органы местного самоуправления в данном случае предъявляют иск как представители других субъектов гражданского права – муниципальных образований (собственников имущества). И наконец, как отмечают представители цивилистики, по общему правилу юридическое лицо может иметь только такие гражданские права, которые соответствуют определенным законом или учредительными документами целям его деятельности, и, соответственно, может нести лишь связанные с этой целью обязанности. Участие юридических лиц в гражданских правоотношениях имеет определенные пределы⁸. Таким образом, обоснованно говорить о наличии у органов местного самоуправления собственной гражданской правосубъектности, отличной от правосубъектности муниципальных образований.

В постсоветский период изменилась роль муниципальных образований в экономических и иных имущественных правоотношениях, что обусловлено отходом от концепции государства как единого и единственного хозяйствующего субъекта, провозглашением в Конституции РФ многообразия форм собственности, свободы экономической деятельности и равенства ее участников. Муниципальные образования признаны субъектами имущественных отношений наряду с иными юридическими лицами. Параллельно с этим законодательно закреплено признание органов местного самоуправления юридическими лицами. Как указывает Ю.В. Кондрашов, такое законодательное регулирование не случайно и обусловлено реально существующей и объективно сложившейся ситуацией, когда органы местного самоуправления в действительности выступают в гражданских правоотношениях от своего имени в качестве юридических лиц. Муниципальные образования, будучи по своей природе “бестелесными субъектами”, не способны собственными действиями участвовать в гражданских правоотношениях⁹. В соответствии с принятой действующим законодательством концепцией муниципальные образования осуществ-

ляют гражданские права и несут обязанности в лице органов местного самоуправления. Таким образом, юридически значимые действия органов местного самоуправления в значительном числе случаев являются в силу закона действиями самого муниципального образования. Кроме того, органы местного самоуправления, являющиеся юридическими лицами, также совершают собственные юридически значимые действия, тем самым выступая в гражданских правоотношениях от своего имени. Как юридические лица органы местного самоуправления могут выступать в гражданских правоотношениях самостоятельно и в собственных интересах, например с целью организации, поддержания и развития собственного функционирования. Выступление органов местного самоуправления в гражданском обороте от своего имени предполагает наличие собственного интереса, отличного от интереса самого муниципального образования. Интерес органа местного самоуправления заключается в поддержании и развитии уровня его существования. Соблюдение этого интереса также представляет косвенную выгоду для муниципального образования (муниципальному образованию выгоднее, когда орган местного самоуправления материально обеспечен для выполнения своих функций и т.п.), однако непосредственно этот интерес принадлежит самому органу местного самоуправления. Интерес органа местного самоуправления также может быть обусловлен участием в гражданских правоотношениях от собственного имени, но при выполнении публичных функций. Такой интерес не может быть противопоставлен интересам муниципального образования. Более того, он только ими и может быть обусловлен¹⁰. Дифференциация действий органов местного самоуправления на действия в их собственных интересах и действия в интересах муниципального образования является необходимым условием при рассмотрении того или иного аспекта конкретных правоотношений. Таким образом, рассматривая действия органа местного самоуправления как юридического лица, необходимо ориентироваться на то, в каком качестве он выступает.

Согласно ст. 41 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 6 октября 2003 г.¹¹ (далее – Федеральный закон от 6 октября 2003 г.) органы местного самоуправления на основании Закона и устава муниципального образования наделяются правами юридического лица,

⁷ Муниципальное право. Учебник для юрид. вузов / Отв. ред. А.И. Коваленко. М., 1997. С. 89.

⁸ См.: Суханов Е.А. Юридические лица как участники гражданских правоотношений // Гражданское право. Учебник / Отв. ред. Е.А. Суханов. Т. 1. М., 1998. С. 115.

⁹ См.: Кондрашов Ю.В. Указ. соч. С. 12.

¹⁰ См.: там же. С. 23.

¹¹ См.: Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

являются муниципальными учреждениями (что представляется весьма спорным), образуемыми для осуществления управленческих функций, и подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц в соответствии с Федеральным законом. Названный Закон также устанавливает, что представительный орган муниципального образования и местная администрация как юридические лица действуют на основании общих для организаций данного вида положений Федерального закона от 6 октября 2003 г., а в соответствии с Федеральным законом «О некоммерческих организациях» – применительно к учреждениям. Органы местного самоуправления как юридические лица от имени муниципального образования могут приобретать и осуществлять имущественные и иные права и обязанности.

Понятие юридического лица дано в ст. 48 ГК РФ, в соответствии с которой таковым признается организация, имеющая в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и имеющая возможность отвечать по своим обязательствам этим имуществом, а также имеющая возможность от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Однако данное определение не вполне подходит к муниципальным органам: 1) они не всегда, как было уже сказано выше, выступают от своего имени в качестве хозяйствующих субъектов; осуществляя деятельность по реализации местного самоуправления, они действуют от имени муниципального образования; 2) к ним нельзя применить вещное право в классическом понимании гражданского законодательства, в соответствии с которым они пользуются обособленным имуществом, – в собственности оно не находится (это – объект муниципальной собственности); что касается хозяйственного ведения и оперативного управления, то, как справедливо отмечает В.Е. Чиркин, муниципальное имущество используется этими органами не для целей хозяйствования, а для осуществления публично-властных функций¹². Кроме того, по мнению Ю.В. Кондрашова, необоснованно смешивается имущество, непосредственно используемое органом местного самоуправления для выполнения своих основных функций либо для поддержания и развития своего существования, с одной стороны, и имущество, в отношении которого у органа местного самоуправления существуют правомочия по распоря-

жению им от имени муниципального образования, – с другой. Имущественная обособленность возможна только в отношении первой группы имущества¹³; 3) к ним не могут быть применены общие правила создания и ликвидации юридических лиц; 4) ответственность органы местного самоуправления несут за счет не собственных средств, а местного бюджета; 5) органы местного самоуправления издают нормативные правовые акты, что неприменимо к обычным юридическим лицам; 6) для них характерны особенности статуса юридических лиц по вопросам контроля-надзора. Речь идет о включении органа местного самоуправления в систему власти-подчинения, не связанную с выполнением органом местного самоуправления его основных функций. Следует обратить внимание и на тот факт, что Гражданский кодекс РФ содержит исчерпывающий перечень организационно-правовых форм юридического лица, среди которых не указаны ни муниципальные образования, ни органы местного самоуправления.

На противоречия при определении публично-правовых субъектов как юридических лиц также обращает внимание Т.М. Бялкина, которая указывает, что Гражданский кодекс РФ, определяя участие муниципальных образований в гражданских правоотношениях, обоснованно называет их особыми субъектами, не отождествляет их с юридическими лицами, в силу того что наделение муниципальных образований гражданской правоспособностью необходимо лишь постольку, поскольку решение вопросов местного значения невозможно без вступления в некоторые гражданско-правовые отношения. Свою правоспособность муниципальные образования реализуют через соответствующие органы. В соответствии с ГК РФ органы местного самоуправления, наделенные правом на участие в гражданских правоотношениях от имени муниципального образования, по мнению Т.М. Бялкиной, не нуждаются в статусе юридического лица, но действуют в соответствии с гл. 5 ГК РФ и уставом муниципального образования. Тем самым правовая конструкция Кодекса по участию публично-правовых образований в различных правоотношениях обеспечивает соблюдение интересов муниципальных образований, их населения, но не интересов органов власти. Федеральный же закон от 6 октября 2003 г. отошел от идеи представительских функций органов местного самоуправления, заложенной в гражданском законодательстве. Следствием этого является присутствующая

¹² См.: Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М., 2007. С. 119.

¹³ См.: Кондрашов Ю.В. Указ. соч. С. 21.

в Законе путаница в понятиях, постоянное смешение муниципальных образований и органов местного самоуправления (в части их прав на закрепленное имущество, на муниципальную казну, ответственности по обязательствам и т.д.)¹⁴. Приведенные рассуждения вызывают сомнения, особенно в вопросе о том, что органы местного самоуправления не нуждаются в наделении правами юридического лица и определении организационно-правовой формы. Осуществляя властные полномочия, органы местного самоуправления вынуждены заниматься хозяйственными вопросами и потому не могут не выступать в качестве самостоятельных обособленных субъектов в отдельных гражданско-правовых отношениях, реализуя присущие им элементы гражданской правосубъектности.

Необходимо остановиться и на статусе органов местного самоуправления, наделенных правами юридического лица, как учреждений. Согласно п. 9 ст. 35, п. 7 ст. 37, п. 2 ст. 41 Федерального закона от 6 октября 2003 г. представительный и исполнительно-распорядительный органы муниципального образования обладают правами юридического лица в организационно-правовой форме муниципального учреждения, выполняющего управленческие функции, и подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц. Прямое указание Закона на статус муниципальных органов как юридических лиц в организационно-правовой форме муниципального учреждения не согласуется с гражданским законодательством. Из положений ст. 120 и 209 ГК РФ следует, что право решения вопроса о наделении органов местного самоуправления статусом юридического лица – учреждения принадлежит только муниципальному образованию, являющемуся собственником имущества, закрепляемого за учреждениями. Поэтому со стороны федерального законодателя правомерно лишь признавать потенциальную возможность приобретения статуса юридического лица за этими органами. В противном случае правомерно вести речь о неправомерном ограничении самостоятельности местного самоуправления в вопросах реализации правомочий собственника и учредителя.

Возникшие в связи с таким подходом к организационно-правовой форме юридического лица проблемы были достаточно полно освещены в

материалах заседания секции Союза российских городов “Правовое обеспечение деятельности местного самоуправления” (9–10 декабря 2003 г., г. Москва). Так, отмечались определенные противоречия в механизме ответственности органов местного самоуправления: за счет казны муниципального образования (ст. 1069 ГК РФ), за счет средств учреждения (только при их недостаточности субсидиарную ответственность по его обязательствам несет собственник имущества – ст. 120 ГК РФ, ст. 9 Федерального закона “О некоммерческих организациях”). Кроме того, существуют противоречия и в отношении имущества. Федеральным законом от 6 октября 2003 г. установлено, что органы местного самоуправления самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом (п. 1 ст. 51). Однако учреждение не вправе отчуждать или иным способом распоряжаться закрепленным за ним имуществом (п. 1 ст. 298 ГК РФ). Не согласуются и нормы Федерального закона от 6 октября 2003 г. о создании органами местного самоуправления муниципальных предприятий с Федеральным законом “О некоммерческих организациях”, в котором предусмотрено, что некоммерческая организация может создавать лишь некоммерческие организации. Следовательно, учреждение не вправе создавать коммерческие организации, в том числе и предприятия (п. 4 ст. 24). Кроме того, Гражданским кодексом РФ, Федеральным законом “О некоммерческих организациях” не предусмотрено создание учреждениями других учреждений. Вместе с тем согласно п. 2 ст. 24 Закона “О некоммерческих организациях” некоммерческая организация может осуществлять предпринимательскую деятельность постольку, поскольку это служит достижению цели, ради которой она создана (при определенных ограничениях для некоммерческих организаций отдельных видов, но не для учреждений).

Таким образом, Федеральный закон исходит из той позиции, что органы местного самоуправления будут выступать как самостоятельные организации, действующие не только от имени муниципального образования, но и от своего собственного имени при участии в гражданских правоотношениях и осуществлении предпринимательской деятельности. Следовательно, становится возможным совмещение функций органов местного самоуправления с функциями хозяйствующих субъектов, что противоречит ст. 7 Федерального закона “О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках”. И наконец, органы местного самоуправления по своим функциям не соответствуют ста-

¹⁴ См.: Бякина Т.М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования. Воронеж, 2006. С. 235, 236.

тусу учреждения: в соответствии с Конституцией РФ они созданы для осуществления от имени населения публично-властных полномочий. В то время как учреждение – это организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера (ст. 120 ГК РФ). Помимо названного, как отмечает Т.М. Бялкина, ст. 41 Федерального закона от 6 октября 2003 г. противоречит также положениям и Бюджетного кодекса РФ (в части возможности получения кредитов бюджетными учреждениями)¹⁵. Поэтому вряд ли обоснованно устанавливать в качестве организационно-правовой формы юридического лица органа местного самоуправления (как и органа государственной власти) учреждение, хотя такая точка зрения преобладала в советской юридической науке, исходя из целей их деятельности¹⁶.

На наш взгляд, неверно считать органы местного самоуправления учреждениями на основании только осуществления ими управленческих функций, так как осуществление последних присуще не только учреждениям, но и юридическим лицам иной организационно-правовой формы. Кроме того, управление, осуществляемое органами местного самоуправления, и управление, осуществляемое учреждениями, различаются по существу, что объясняется в том числе различной отраслевой принадлежностью норм права, оперирующих данными понятиями¹⁷. Необходимо отметить и то обстоятельство, что учреждениям обычно присущи функции специальной компетенции, в то время как органы местного самоуправления, прежде всего представительные, осуществляют публично-властные полномочия, реализуя публичное управление от имени населения, и общую компетенцию (в большей степени – местная администрация). Иная деятельность, в том числе и в качестве участников гражданско-правовых отношений, подчинена основной цели – деятельности по осуществлению местного самоуправления. На основе изложенного можно сделать вывод о невозможности непосредственного применения организационно-правовой формы учреждения к органам местного самоуправ-

ления (так же как и к государственным органам, хотя не только в законах, но и в других актах воспринят такой подход)¹⁸. Применение норм об учреждениях к органам местного самоуправления по аналогии возможно только с учетом их специфики как органов публично-правовых образований.

Следует остановиться и на вопросах государственной регистрации органов местного самоуправления как юридических лиц. Основаниями для государственной регистрации органов местного самоуправления в качестве юридических лиц являются устав муниципального образования и решение о создании соответствующего органа местного самоуправления с правами юридического лица. В случае отсутствия устава основаниями для государственной регистрации в качестве юридических лиц для представительного органа муниципального образования является протокол его заседания, содержащий решение о наделении его правами юридического лица; для иных органов местного самоуправления – решение представительного органа муниципального образования об учреждении соответствующего органа с правами юридического лица. Органы местного самоуправления считаются наделенными правами юридического лица с момента внесения записи об этом в Единый государственный реестр юридических лиц. Подобные правила применяются и при лишении статуса юридического лица. В данном подходе, представляется, происходит существенная трансформация особого статуса муниципальных органов – публично-правовой характер их статуса вообще не учитывается. Следует отметить и специфику представительных органов в связи с их выборным характером. Если, проводя аналогию с юридическими лицами частного права, переизбрание местного представительного органа можно рассматривать как осуществление непрерывной деятельности, роспуск означает прекращение деятельности (ликвидацию). Законодательство не дает однозначного ответа о процедуре перерегистрации в данном случае.

Все вышеуказанные вопросы делают постановку вопроса о целесообразности введения в российское законодательство категории юриди-

¹⁵ См.: Бялкина Т.М. Указ. соч. С. 237.

¹⁶ См.: Бахрах Д.Н. Субъекты советского административного права // В сб.: Субъекты советского административного права. Свердловск, 1985. С. 1–11; Ямпольская Ц.А. Органы советского государственного управления в современный период. М., 1954. С. 31, 32; Замотаев А.А. Местное самоуправление: основные понятия и термины. М., 1999. С. 72.

¹⁷ См.: Кондрашов Ю.В. Указ. соч. С. 17.

¹⁸ См., например: Типовое положение об отделе (управлении) внутренних дел по району (муниципальному району), городу (городскому округу) и иному муниципальному образованию, в том числе по нескольким муниципальным образованиям, утв. Приказом МВД от 25 октября 2006 г., в котором указывается, что “горрайотдел внутренних дел... в гражданских правоотношениях выступает в форме государственного учреждения”.

ческого лица публичного права обоснованной и логичной. Следует поддержать высказываемые в научной литературе предложения о создании конструкции юридического лица публичного права в отношении органов публичной власти, что, безусловно, требует объединения усилий и цивилистов, и государствоведов. Как указывает В.Е. Чиркин, «проблема юридического лица публичного права крайне сложна, но она назрела и даже перезрела и давно нуждается в основательном об-

суждении»¹⁹. Такая конструкция способствовала бы учету сочетания частных и публичных начал в правовом регулировании статуса органов публичной власти, урегулировала бы вопрос организационной формы их выступления в правовом обороте и определила бы иной порядок государственной регистрации, отличный от установленного для юридических лиц частного права.

¹⁹ Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права // Журнал рос. права. 2005. № 5. С. 26.