

ДИСКУССИИ И ОБСУЖДЕНИЯ

ЗАМЕТКИ К ДИСКУССИИ О ЮРИДИЧЕСКОМ ЛИЦЕ ПУБЛИЧНОГО ПРАВА

© 2010 г. В.Е. Чиркин¹

Со времени появления термина “юридическое лицо” и затем его закрепления в законе (Гражданском уложении Германии 1896 г.) не прекращается дискуссия о природе этого феномена. Непрерывное создание в законодательстве зарубежных стран, а теперь и в России все новых видов юридических лиц (профсоюзы, партии, другие общественные и религиозные объединения и организации, национально-культурные автономии, органы государства, субъектов РФ, местного самоуправления, “аппараты” некоторых высших государственных органов, территориальные коллективы, территориальное общественное самоуправление и т.д.)² придает этой дискуссии новый размах.

Озабоченность ситуацией выражают не только преподаватели и исследователи, которые иногда затрудняются объединить происходящее, но и представители органов государственного управления. В концепции развития корпоративного законодательства разработанной Министерством экономического развития РФ, говорилось: “сего-

дня в российской практике существуют такие формы юридических лиц, которые не укладываются ни в одну из существующих форм коммерческих или некоммерческих организаций”, а некоторые “плохо вписываются в логику законодательства о юридических лицах”³. В связи с возникновением новой формы государственной корпорации с разными названиями (Объединенная авиастроительная корпорация, Агентство по страхованию вкладов, Фонд содействия реформам жилищно-коммунального хозяйства и др.) председатель Счетной палаты РФ С. В. Степашин говорил, что корпорации де-юре – субъекты частного права, а “де-факто они субъекты не частного, а публично-го права”⁴. В предложениях Министерства экономического развития РФ, направленных в 2010 г. в Правительство РФ, чтобы упорядочить ситуацию, предлагается ввести в законодательство термин “юридическое лицо публичного права” и применить это определение для особой организационно-правовой формы пока что к некоторым государственным корпорациям⁵.

Особенно острая полемика в российской и отчасти зарубежной литературе развернулась в настоящее время именно вокруг концепции юридического лица публичного права и вопросов, связанных с этим (о последнем свидетельствует книга немецкого исследователя Р. Книппера)⁶. В дискуссии стали участвовать не только цивилисты и теоретики права, как было ранее, но и ученые, занимающиеся публичным правом. Она

¹ Главный научный сотрудник Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор.

² В соответствии с федеральными законами юридическими лицами являются Счетная палата, Центральная избирательная комиссия, государственные корпорации, законодательный и исполнительный органы субъектов РФ, представительный и исполнительный органы местного самоуправления, общественные объединения, религиозные организации, образования, называемые территориальным общественным самоуправлением, в соответствии с указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ – Администрация Президента РФ, министерства, службы, агентства, Аппарат Общественной палаты, в соответствии с постановлением Государственной Думы – ее Аппарат, в соответствии с приказами федеральных министров, руководителей служб и агентств – их главные управления и управления в субъектах РФ, а также их отделы и отделения в муниципальных образованиях, в соответствии с актами глав муниципальных образований – отделы их администрации и т.д. Некоторые авторы предлагают считать юридическим лицом даже “оффшорный механизм”, который “обеспечивает юридическому лицу максимальное снижение налоговых и иных расходов” (см.: *Кокорин В.А.* Административно-правовое регулирование оффшорных механизмов: российский и зарубежный опыт. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 8, 10).

³ Цит. по: *Литовкин В.Н.* Некоммерческие организации: введение в тему // Журнал рос. права. 2009. № 1. С. 5. Законом, а чаще в индивидуальном порядке актами Президента РФ и Правительства РФ юридическими лицами признано большое количество органов государственной власти и местного самоуправления, хотя ст. 48 ГК РФ о юридических лицах не предусматривает этого. Администрация субъектов РФ, муниципальных образований тоже признает субъектами РФ органы публичной власти, в том числе их отделы.

⁴ Росс. газ. 2008. 30 янв.

⁵ См.: Росс. газ. 2010. 25–26 февр.

⁶ См.: *Kniepper R.* Rechtsreformen entlang der Seidenstraße. Berlin, 2006. S. 106 (речь идет, в частности, о том, что государство не является субъектом гражданского права).

приобрела по существу междисциплинарный и в какой-то мере международный характер.

Несомненно, что предложения, обозначенные ниже, – рассматривать в качестве юридических лиц не только и, может быть, не столько органы государства и местного самоуправления, как это делается в российском законодательстве, сколько сами публично-правовые образования, органы которых являются их представителями⁷, т.е. рассматривать и публично-правовые образования, и их органы как самостоятельные юридические лица, вызовет новый всплеск эмоций, в том числе и со стороны правотворческих органов.

Для подходов к решению некоторых из возникших проблем в научной литературе предлагалось использовать различие юридических лиц по их сущности и в определенной мере (не абсолютно, что невозможно) разделить законодательное регулирование юридических лиц частного и публичного права (некоторые авторы говорят о частных и публичных юридических лицах)⁸, создать их отдельные определения⁹, а также создать иное общее определение юридического лица, чем существующее в ст. 48 ГК РФ, которое не во всем соответствует появившимся в нашем законодательстве новым видам юридических лиц. Такое общее определение междисциплинарного характера могло бы служить ориентацией для общетеоретических построений и для общего подхода практических органов (вопрос о его месте в законодательстве можно решить в единичных странах, например в Грузии, появился в 1999 г. даже отдельный закон о юридических лицах публичного права)¹⁰.

⁷ Такое предложение не является новеллой. В законодательстве некоторых зарубежных стран (например, Германии) органы государства не рассматриваются как юридические лица, а само государство – иногда рассматривается (например, в ст. 63 Конституции Перу 1993 г. государство названо в числе “юридических лиц публичного права”).

⁸ Эти термины тоже не новы. Они давно использовались в досоветской юридической науке (особенно последние). Об этом – ниже.

⁹ Такое разграничение имеет также практические цели, в частности может помочь более обоснованно решать вопросы о банкротстве (а не в порядке установления законом исключений), о собственности и имуществе, о формах реальной ответственности государственных органов и некоторых других лиц публичного права, их должностных лиц через административные суды и квази судебные органы корпоративных сообществ и саморегулируемых организаций и т.д.

¹⁰ В данном случае не обсуждается содержательная сторона этого закона, но лишь констатируется факт законодательного решения этого вопроса.

Предлагаемое разделение юридических лиц тоже имеет принципиальное ориентирующее значение. В реальной жизни существуют переходы, пограничные состояния, такие явления, когда конкретное юридическое лицо частного права имеет существенные общесоциальные, публичные элементы, имеющие важное значение для жизни всего государства как политического сообщества (например, производственная деятельность крупных частных компаний или компаний, где у правительства (государства) находится контрольный пакет или даже все 100% акций, и т.д.). С другой стороны, юридическое лицо публичного права, оказывая, в частности, социальные услуги населению, в том числе и за плату, действует как юридическое лицо частного права. Этого нельзя не видеть.

Не решит, видимо, всех проблем и предлагаемое создание общего определения, которое призвано иметь еще более общее ориентирующее, принципиальное значение для подхода к феномену юридического лица, отграничению его от сходных явлений в обществе. Но, на взгляд сторонников предлагаемых новаций, создание общего определения, пригодного и для юридических лиц частного права, и для юридических лиц публичного права, а также отдельных определений для них может быть шагом к инновациям в праве и его модернизации. Такие определения в науке уже предлагались. Причем обращалось внимание на то, что юридическое лицо – не фикция, а материальное (как фактически существующее явление) и правовое понятие (тоже реальность). Поэтому, когда сейчас во властных органах дискутируется вопрос об неразработанности организационно-правовой формы юридического лица публичного права и о нужности такого определения, поскольку, дескать, государственные органы или государственные корпорации и без того являются юридическими лицами публичного права¹¹, нужно обратиться к научным дискуссиям и предложенным определениям. Возможно, они неудачны, но в будущем вероятно совместное преодоление их недостатков.

В настоящее время в дискуссии о юридическом лице (в зарубежных странах она протекает менее остро, чем в России) четко выявились два главных направления, а в законодательном регулировании юридических лиц – часто совершенно разные подходы. Представители первого направления в России отстаивают только цивилистический подход к юридическому лицу. Они утверждают, что понятие юридического лица

¹¹ См.: Росс. газ. 2010. 26 февр.

возникло из потребностей гражданского оборота (что верно) и должно служить только этому (что теперь весьма спорно). “Категория юридического лица сформировалась в частном праве, это категория частного права”, – говорит В.Ф. Яковлев¹². Юридическое лицо – “это не межотраслевая, а гражданско-правовая категория”, – утверждают Г.Е. Авилов и Е.А. Суханов¹³.

Говорится также, что в гражданском обороте органы государства (при обсуждении вопроса о юридических лицах публичного права в России чаще всего речь идет о них) выступают не как частные или публичные юридические лица, а просто как юридические лица. Некоторые сторонники такого подхода занимают несколько отличную позицию: утверждается, что есть только одно понятие юридического лица – это юридическое лицо частного права, и участие органов государства, в том числе в Вооруженных силах, других лиц, обладающих функциями власти, в гражданском обороте должно быть урегулировано средствами и методами гражданского права¹⁴. Другое неизвестно. “У нас никто не знает, что такое юридическое лицо публичного права”, – цитирует В.В. Бараненков замечание Е.А. Суханова¹⁵.

Ради справедливости отметим, что, хотя и не всегда, но как правило, авторы, возражающие против понятия “юридическое лицо публичного права”, говорят именно о гражданском обороте и говорят, что для гражданского права понятие юридического лица публичного права не нужно.¹⁶ Другие аспекты они не рассматривают (об “обороте” мы скажем ниже; в данном случае лишь отметим, что акцент на “оборот” – уход от

существа проблемы). Но это уже определенное движение вперед: не нужно для гражданского права – не значит, что вообще не нужно. Если некоторые (не все) сторонники этого направления неохотно, но все же соглашаются с публичным характером определенных юридических лиц, то лишь в терминах “публичное юридическое лицо” или подобных этому¹⁷, тем более что и раньше эти термины использовались в цивилистике. Понятие “публичное юридическое лицо” использовал еще в 1879 г. К.Д. Кавелин¹⁸. Но приверженцы этого направления решительно против термина “юридическое лицо публичного права”¹⁹.

Действительно, юридические лица публичного права не вписываются в схему гражданского законодательства и гражданского права. Это понятно. Поэтому даже некоторые сторонники понятия “юридическое лицо публичного права” призывают “очистить” гражданское право от чужеродных ему понятий (учреждений, общественных объединений и др.), исключить из числа юридических лиц органы государства. Включение упоминания о таких организационно-правовых формах в гражданское законодательство они считают непреодоленным наследием времен тоталитарного социализма²⁰.

Отрицательное отношение российской цивилистики к понятию юридического лица публичного права в прошлом, возможно, было связано с критикой “буржуазного права” и “буржуазной науки”. В 40-х годах XX в. академик А.В. Венедиктов в своей фундаментальной работе о социалистической государственной собственности писал: “Когда буржуазные кодексы устанавливают те или иные положения о юридических лицах

¹² Яковлев В.Ф. Приветственное слово // Некоммерческие организации: теоретические и практические проблемы. Материалы ежегодных научных чтений памяти профессора С.Н. Братуся. 29 октября 2009 г. М., 2009. С. 10.

¹³ Авилов Г.Е., Суханов Е.А. Юридические лица в современном российском праве // Вестник гражданского права. Т. 6. 2006. № 1 (1). С. 15.

¹⁴ См., например: Бараненков В.В. Государственно-правовая личность органов государства (К вопросу о юридических лицах публичного права) // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 6. С. 4–5. В.В. Бараненков ссылается на свою работу, где показано, как преобразование, реорганизация и ликвидация государственных органов, изменение штатного расписания воинского учреждения проводились с учетом гражданско-правовых методов (с учетом, но не главным образом. – В.Ч.) (см.: Бараненков В.В. Частноправовые основания организационно-штатных мероприятий // Право в Вооруженных Силах. 2006. № 4. С. 2–3).

¹⁵ См.: Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 6. С. 4.

¹⁶ См.: Журнал рос. права. 2010. № 1. С. 4.

¹⁷ Термин “публичное юридическое лицо”, если он применяется только к группе юридических лиц публичного права, имеет двусмысленный характер. Юридические лица частного права тоже должны быть публичными, публично, открыто осуществлять свою деятельность.

¹⁸ К.Д. Кавелин к публичным юридическим лицам относил самые различные формирования и даже явления (например, пустыни). Среди таких лиц он называл университеты, монастыри, пустыни, общества (вольных матросов, лоцманов), сословные образования (дворянство), а также, по существу, некоторые территориальные образования – губернские, уездные, волостные (в виде их собраний, съездов) (см.: Кавелин К.Д. Права и обязанности по имуществам и обязательствам // Избр. произведения по гражданскому праву. М., 2003).

¹⁹ Такая позиция присуща также многим авторам постсоциалистических государств Средней Азии.

²⁰ См.: Чантурия Л.Л. Юридические лица публичного права: их место в гражданском праве и особенности правового регулирования // Гос. и право. 2008. № 3. С. 41–42.

публичного права²¹, они подходят к ним как к участникам гражданского оборота, т.е. как носителям гражданской правоспособности”, к “юридическим лицам именно гражданского права”²². Он выступал против использования словосочетаний “юридическое лицо публичного права” или “юридическое лицо административного права” также с методологических позиций, чтобы “избежать смешения этих понятий с категорией юридического лица гражданского права”²³. В этом замечании А.В. Венедиктова проскальзывает косвенное признание, что какие-то другие юридические лица или их аналоги есть, и они регулируются иными отраслями права, чем гражданское.

Сторонники другого направления в подходах к юридическим лицам (они используют термины и “юридическое публичное лицо”: Н.В. Козлова, В.И. Совин, К.П. Медоносов и др., и “юридическое лицо публичного права”: Ю.В. Щербаков, С.В. Терешкович, А.В. Кондратьев и др.²⁴) ссылаются на реалии современной жизни и на нормы действующего законодательства.

Верно, что понятие юридического лица возникло в связи с потребностями гражданского оборота. Со времени идеи римского юриста Ульпиана об особой гражданской ответственности сообщества лиц (она привела затем к понятию корпорации, а позже – юридического лица) имелись в виду именно гражданско-правовые отношения. Но ведь ситуация и в реальной жизни, и в праве изменилась. Кто скажет теперь, что партии или органы государства – те самые юридические лица, которых имели в виду немецкий юрист XIX в. К.Ф. Савиньи и другие ученые, предложившие формулировку “юридическое лицо” для целей гражданского оборота²⁵? Вряд ли

можно говорить о явлении: не может быть, если оно уже есть. Выше говорилось (а ниже будет сказано дополнительно) о большом перечне организаций, органов и структур, которые никак не подходят под определение юридического лица ст. 48 ГК РФ. Если цивилистика и другие отрасли науки не будут реагировать на существующие реалии, вряд ли это будет лучше.

Далее. Действительно, терминов “публичное юридическое лицо” или “юридическое лицо публичного права” в российском законодательстве нет, но они есть в законодательстве зарубежных государств, и вряд ли это стоит игнорировать. Верно, что обычно органы государства, политические партии или государственные учреждения названы в российском законодательстве просто юридическими лицами, а не юридическими лицами публичного права, но ведь они являются таковыми. Их статус урегулирован не нормами гражданского права (он и не может быть ими урегулирован), а нормами различных отраслей публичного права (конституционного, административного, финансового и др.).

Главное в дискуссии состоит не в том, как обнаруживает себя то или иное юридическое лицо в разных отношениях (к тому же, у сторонников исключительности юридического лица речь идет только о гражданско-правовых отношениях), а о *сущности* явлений. Никто не возражает, что юридическое лицо публичного права может участвовать и участвует в частноправовых отношениях (хотя назвать это во всех случаях гражданским оборотом было бы слишком смело), а юридическое лицо частного права является объектом публично-правового воздействия (его правовой статус регулируется актами государства) и в этом (и только в этом) качестве участником публично-правовых отношений, но вряд ли можно сказать, что юридическое лицо частного права является носителем публично-правовых полномочий, участником в состязательности за публичную власть или даже законным участником давления на нее (вспомним, в частности, по аналогии, что во всех странах выдвижение политических требований во время забастовки законами запрещено).

У юридических лиц публичного права есть особые формы ответственности. Органы государства несут особые виды публично-правовой

что теория права создавалась в основном на материалах частного права, к публичному праву теоретики права обращались меньше. Для многих из них оно было не вполне “чистым” правом. Результаты этого мы видим теперь не только в вопросах концепции юридического лица.

²¹ В кодексах тех времен, насколько мне известно, термина “юридическое лицо публичного права” не было. Действительно, в кодексах упоминались те или иные организационно-правовые формы, которые в науке считались публичными юридическими лицами.

²² Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность. М., 1948. С. 646.

²³ Венедиктов А. В. Государственная социалистическая собственность // Избр. труды по гражданскому праву. В 2-х т. Т. II. М., 2004. С. 366.

²⁴ К этому направлению относит себя и автор этих строк.

²⁵ Кстати, в публичном праве определенными правами могут пользоваться и общности, не зарегистрированные в качестве юридических лиц. Незарегистрированные общественные объединения вправе распространять информацию о своей деятельности, проводить собрания и пикетирование, защищать свои права в органах публичной власти (не в суде). Разумеется, на такие объединения также распространяются обязанности, установленные законодательством. На этом примере видно, насколько разнятся подходы к объединениям в частном и публичном праве. Заметим,

ответственности, например, за нарушение конституционных прав человека или издание актов, противоречащих закону роспуск представительного органа субъекта федерации, федеральное принуждение, отставка правительства, временное финансовое управление “сверху” в муниципальном образовании партии – за организацию не разрешенной демонстрации (при нескольких нарушениях возможно приостановление деятельности и роспуск партии), профсоюз – за незаконную забастовку и т.д. Решить эти вопросы прав и ответственности юридических лиц публичного права только цивилистическими средствами невозможно.

Ясно далее, что если органы или учреждения государства, местного самоуправления подчинены или несут публично-правовую ответственность перед другими (например, министерство и его территориальный орган – главное управление, представительный и исполнительный орган местного самоуправления, Пенсионный фонд и его отделения и т.д.), то все призывы урегулировать отношения таких юридических лиц гражданско-правовыми средствами бесполезны.

Это относится и к не подчиненным друг другу юридическим лицам публичного права. Помимо гражданского, существует и административное право, административная ответственность. Немецкий теоретик права Г. Радбрух давно писал, что есть обязанности, возникающие вследствие “приказа” и вследствие “самоподчинения”²⁶. Отношения сторон в этих случаях не совсем одинаковы (а в определенных ситуациях совсем не одинаковы), и урегулировать их все только средствами гражданского права невозможно. Положение властвующего юридического лица реально несколько иное, чем другого лица в отношениях с ним, даже если они находятся вне подчинения.

Действительно, юридические лица могут выступать и выступают в гражданско-правовых отношениях. Государственные органы или партии выступают как юридические лица частного права, когда они, например, покупают необходимое оборудование или для нужд канцелярии – чернила и карандаши. Но, во-первых, даже этими средствами, выделенными для таких нужд, органы государства или иные бюджетные организации распоряжаются не свободно, а по смете и расходовать эти целевые средства могут не более определенной суммы в день (иной срок)

и с многими ограничениями. Во-вторых, если говорить об участии органов публичной власти, общественных объединений в гражданском обороте, то такие гражданско-правые операции – частичный, побочный, мизерный продукт их деятельности. Они вовсе не характеризуют суть, содержание работы таких органов, их социальную и юридическую сущность. Государственные органы и учреждения, органы местного самоуправления, партии, другие общественные объединения – названные организации создаются совсем для иных целей и действуют совсем иными методами, чем юридические лица частного права. У них есть такие признаки, которые принципиально отличают их от последних. Об этом исследователи уже писали, и такие положения не опровергнуты.

Нельзя забывать также, что ответственность бывает не только частноправовая, но и публично-правовая. Государство, например, выступает, по существу, как юридическое лицо публичного права, когда лица (в англо-саксонском праве – и юридические лица) несут уголовную ответственность. Эта ответственность не частноправовая, а публично-правовая. Подобного рода административная ответственность возможна перед субъектом федерации и муниципальным образованием. Это ответственность не перед их органами, а перед самим публично-правовым образованием, выступающим и как публично-организованное сообщество, и как регуляционная система со своими органами.

Концепция юридического лица публичного права может способствовать установлению определенных обременений для такого лица, чтобы обеспечивать возможно равное положение сторон (государства, иного публично-правового образования и физического или юридического лица) в их отношениях. Ведь что бы ни говорилось о равенстве сторон, но когда индивид спорит с государством, фактическое равенство обеспечить не просто. Для этого нужно установить некоторые дополнительные условия для властвующих лиц публичного права. Этого, видимо, не нужно для юридических лиц частного права.

Бесперспективно также бороться против названия. Термин “юридическое лицо публичного права” вошел в некоторые зарубежные гражданские кодексы. Он есть в ст. 11 ГК Италии, во французском и турецком законодательстве, в ГК Грузии 1997 г., Молдавии 2002 г. (в ред. 2008 г.), латиноамериканских стран – Аргентины, Бразилии, Мексики и др., некоторых стран Африки. Этот термин – заголовок подраздела в Граждан-

²⁶ Radbruch G. Einführung in die Rechtswissenschaft. Berlin, 1964. S. 88.

ском уложении Германии²⁷. Более того, он вошел в конституции (бразильскую, греческую, конституции Кипра, Перу, Египта и др.). В Грузии действует специальный закон 1999 г. – о юридических лицах публичного права.

Что же касается понятий “юридическое лицо в публичном праве”, “юридическое публичное лицо в частном праве”, иногда предлагаемых российскими цивилистами, то в российском законодательстве их тоже нет, а в зарубежном законодательстве мы их не встретили. Обособленное введение новой терминологии может вести лишь к отчуждению российского права от общих тенденций мирового правового развития. Но это уже было.

Обсуждаемые в российской дискуссии вопросы о юридических лицах – очень сложная проблематика. В зарубежных странах тоже существуют и в теории, и в законодательстве разные подходы. Тлеющая дискуссия ведется долгие десятилетия (только, пожалуй, в России ей теперь придана острота), но в ней нет стержня, не обозначены принципиальные вопросы, существует разброс мнений, акценты нередко ставятся не на самых существенных различиях в принципах подхода. А такие различия в юридической науке стран мира и в законодательстве есть.

В Германии юридическими лицами публичного права считаются разного рода организации, корпоративные объединения лиц одной профессии (палаты ремесленников, объединения врачей и др.), многочисленные корпорации, создаваемые для освобождения органов государства от хозяйственной деятельности (через них государство осуществляет опосредованное управление, предоставив им право принимать обязательные нормы в сфере их деятельности), органы, которые выполняют государственные функции (например, Национальный банк), самостоятельные организации (предприятия транспорта, связи и др.), публичные фонды (например, для поддержки научных исследований) и др. Ни само государство, ни субъекты федерации (земли), ни их органы в Германии юридическими лицами не считаются. На юридических лиц публичного права в Германии распространяются положения Гражданского уложения.

²⁷ Иногда утверждают, что в Гражданском уложении Германии и вообще в германском праве не говорится о юридическом лице публичного права. Говорится, но только на уровне употребления термина. Ни определения, ни выявления форм, ни даже примеров – нет.

В США, как и в других странах англосаксонского права, термин “юридическое лицо” обычно не используется²⁸, употребляется термин “корпорация”. Естественно, не применяется в законодательстве и словосочетание “юридическое лицо публичного права”. В научной литературе такой термин иногда применяется. Юридическими лицами публичного права считаются государство, штаты, так называемые независимые агентства, создаваемые для управления разными сторонами жизни общества²⁹.

Во Франции юридическими лицами публичного права в юридических работах называются, в частности, территориальные коллективы жителей административно-территориальных единиц. Правда, иногда утверждают, что термин “юридическое лицо публичного права” используется в законодательстве Франции, но во французском ГК издания 2008 г. его нет.

Гражданский кодекс Нидерландов 1992 г. говорит, что статус юридических лиц имеют государство, провинции, муниципалитеты и другие органы, которым предоставлены соответствующие полномочия. Пункт 3 ст. 1 проводит четкое отделение юридических лиц публичного права от гражданско-правового регулирования. В отличие от Германии в нем устанавливается, что “положения ГК Нидерландов не распространяются на юридических лиц публичного права”.

В Грузии, где есть специальный закон о юридических лицах публичного права (с 1999 г. действует с изменениями), к их числу отнесены государство (но органы государства не являются юридическими лицами), публичные корпорации (муниципальные образования, но не их органы), публично-правовые учреждения (государственные библиотеки, университеты, научно-исследовательские институты, и др.), публично-правовые фонды (например, пенсионный), организации, которые выполняют государственные функции (например, Национальный банк).

Сложности в решении обсуждаемой проблемы связаны и с тем, что при употреблении термина “юридическое лицо публичного права” в законодательстве не дается определений. Мы нашли такое определение по вторичным источникам лишь в законе Грузии от 28 мая 1999 г. с изменениями

²⁸ Правда, этот термин все же встречается иногда в английских законах, например в п. 3 ст. 2 прежнего Акта о местном управлении 1972 г. (в настоящее время действует акт 2000 г.).

²⁹ Судебные иски против государства подаются по названию против Президента США как представителя государства, а против штата – по названию штата.

от 22 марта 2005 г. В ст. 2 говорится: “юридическое лицо публичного права – созданная на основе соответствующего закона, указа президента государства либо административного акта органа государственного управления организация, которая под контролем государства независимо осуществляет политическую, государственную, социальную, просветительскую, культурную и иную публичную деятельность”³⁰. Не будем в данном случае обсуждать достоинства и недостатки такого определения. Об определениях мы поговорим в другой статье, но и без этого ясно, что предстоит огромная работа по выработке такого определения, если концепция юридического лица публичного права все-таки будет принята в российском законодательстве.

Из сказанного видно, что перечень видов юридических лиц публичного права в теории и законодательстве характеризуется огромным разбросом организационно-правовых форм. Такой перечень во многом (но не во всем) определяет подход к объему понятия юридического лица публичного права, и все-таки это – вопрос второго плана. Прежде всего нужно решить принципиальные проблемы: вопрос о существовании или отсутствии особой категории юридического лица публичного права (имея в виду хотя бы самое общее представление о его видах), создать контуры такого определения. А наполнение его перечнем видов юридических лиц можно решать и потом, учитывая, что в законодательстве каждой страны такой перечень может быть неодинаковым в соответствии с ее условиями и правовыми традициями.

Из сказанного видно также, что никакой достаточно разработанной концепции юридического лица публичного права в мировой науке нет. Есть лишь отдельные упоминания, эскизы, иногда – только употребление терминов без раскрытия их содержания. В редких случаях есть первоначальные наработки, не состыкующиеся в юридической науке разных стран.

В этих условиях и на пути длительных поисков сторонники концепции юридического лица публичного права предлагают свои решения, создают контуры определений.

Мы полагаем, что теоретические понятия – основа для законодательных определений, но между ними существуют и различия. Законодательные определения создаются на основе теоретических

разработок, но они ближе к практическим потребностям. Для практики важен материальный характер конкретного юридического лица, это вовсе не только юридическая фикция. Представляется, что на базе обобщения российских и зарубежных подходов в теории и законодательстве можно было бы предложить первоначальную схему определения юридического лица публичного права. Это – *признанное в тех или иных формах государством³¹ некоммерческое материальное и публично-правовое формирование³², вступающее в публично-правовых и частноправовых отношениях в различных организационно-правовых формах в целях осуществления общественных дел (общего блага) путем законного применения публичной власти, состязательности, сотрудничества с ней, законного давления на нее, имеющее название и другие идентифицирующие признаки, институты управления³³, собственность или имущество³⁴, права и обязанности и несущее в разных формах ответственность за свои акты и действия*. Имеется в виду не только гражданско-правовая ответственность.

Представляется также, что существуют несколько групп юридических лиц публичного права, имеющих свои организационно-правовые формы: 1) публично-правовое образование. Как правило, это организационно-правовая форма территориального публичного коллектива от общества страны до низового муниципального образования. Особое место в данной группе занимает государство. Оно должно быть выделено. Нельзя просто упомянуть о нем среди юридических лиц и пойти дальше; 2) орган публичной власти. Прежде всего он выполняет задачи непосредственного государственного управления в его различных формах; 3) учреждение публичной власти, предоставляющее специальные услуги населению страны в целом и адресную поддержку социальным группам, семьям и индивидам, находящимся в неблагоприятной ситуации; 4) некоммерческие, прежде всего общественные, организации.

Далеко не все выводы и предложения сторонников юридического лица публичного права безупречны. Многие из их суждений имеют лишь

³¹ Признание может иметь форму постановления, приказа о создании конкретного юридического лица публичного права и иные формы

³² Термин “формирование” избран в качестве обобщающего, поскольку “публично-правовое образование”, на наш взгляд, представляет собой особую организационно-правовую форму юридического лица публичного права.

³³ Может быть орган, а может быть одно лицо.

³⁴ Возможная и часто бывает “чужая” собственность, находящаяся в пользовании.

³⁰ Цит. по: Чантурия Л.Л. Юридические лица публичного права: их место в гражданском праве и особенности правового регулирования // Гос. и право. 2008. № 3. С. 42.

форму недостаточно проработанных идей. Есть множество новых вопросов. Их трудно, а может быть, невозможно решить на основе цивилистического подхода к юридическому лицу. Нужны междисциплинарные и общетеоретические правовые и государствоведческие разработки. Потребуется инвентаризация законодательных положений о юридических лицах, их места в общественной жизни и в правовой системе. Это – огромная работа представителей разных специальностей. Но если мы остановимся на прежней стадии исследований (нет ничего, кроме того, что есть, а есть понятие юридического лица в ст. 48 ГК РФ и только одно для всех случаев понятие юридического лица), то вряд ли мы будем иметь инновационный прорыв или модернизацию законодательства. Если все же мы попытаемся разработать новые подходы к юридическому лицу в условиях современности, то, может быть, нам

удастся что-то сделать. Дорогу, как известно, может осилить только идущий.

Первый шаг к этому – признать, что существуют юридические лица разного качества, и сначала внести в действующий или будущий ГК РФ простое положение (подобное существующему в Гражданском уложении Германии, но более расширенное и точное), что существуют юридические лица публичного права, но цивилистика регулирует их положение только при участии в гражданско-правовых отношениях. Ведь нет спора о том, что юридические лица публичного права могут участвовать в гражданско-правовых отношениях. Нужно лишь сказать, что в этом случае они подчиняются нормам гражданского законодательства, хотя суть их иная. Это – общий смысл формулировки, а при согласии спорящих сторон ее текст можно отработать.