

ЮРИДИЧЕСКИЕ ЛИЦА ПУБЛИЧНОГО ПРАВА: ИХ МЕСТО В ГРАЖДАНСКОМ ПРАВЕ И ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

© 2008 г. Л. Л. Чантурия¹

Страны континентальной Европы, правовая система которых признает деление права на частное и публичное, различают юридические лица частного и публичного права². Таким образом, исходным пунктом для подобного деления юридических лиц служит система права, а именно его деление на частное и публичное.

Та часть права, которая регулирует отношения, возникшие между частными лицами, называется частным правом, а право, регулирующее отношения, возникшие в процессе осуществления государственными органами публичной (государственной) власти, – публичным правом³. Частное право регулирует возникшие между отдельными лицами отношения, опирающиеся на *принципы независимости (частной автономии) и равноправия*. В отличие от частноправового, публично-правовое отношение не основывается на равноправии участников отношений. Это *отношения власти и подчинения*. Немецкий философ права Густав Радбрух характеризует данное различие следующим образом: “...когда обязательство возникает посредством приказа другого, именно это и является публичным правом, в то время как частноправовые обязательства возникают посредством самоподчинения обязанного лица”⁴. А в Дигестах Юстиниана сущность публичного права определена следующим образом: “...публичное право не может быть заменено договорами частных лиц”⁵.

Социалистическое право, особенно советское право, является единственной системой права, возникшей в недрах континентального права и

отвергнувшей частное право. К сожалению, постсоветское право до последнего времени пока безуспешно борется против пережитков прошлого⁶. Так, право большинства стран СНГ не знакомо с делением юридических лиц на лица частного права и публичного права, несмотря на то, что правовая наука этих стран признает принадлежность права данных государств к континентально-европейской правовой семье⁷.

Чем можно объяснить такое негативное отношение к делению юридических лиц на лица частного права и публичного права? Какими аргументами руководствуются представители цивилистической науки, которые всячески препятствуют тому, чтобы понятие юридических лиц публичного права получило право на существование?

Аргументы против понятия юридических лиц публичного права

Противники понятия юридических лиц публичного права в правовой науке постсоветских государств пока еще находятся в большинстве. В учебниках по гражданскому праву, комментариях ГК или других исследованиях по проблемам гражданского права категорически отрицается существование понятия юридических лиц публичного права. Поэтому следует обратить внимание на аргументы, которые чаще всего приводятся в правовой науке.

Во-первых, признается, что понятие “юридические лица” является гражданско-правовым понятием. Правовой статус юридического лица определяется гражданским законодательством, отношения с участием юридических лиц по своей природе носят частноправовой характер и в силу этого регулируются нормами гражданского законодательства⁸. Исключительно гражданское право уполномочено предоставлять всем желающим,

¹ Руководитель проекта “Гражданское и экономическое право стран Кавказа и Центральной Азии” в Бременском университете (Германия), профессор.

² Как это встречается в Италии (ст. 11 ГК Италии (Persone giuridiche pubbliche), Испании (Iban Ivan C. Einführung in das spanische Recht. 1. Aufl. Nomos. 1995. S. 170), во Франции (Hübner U., Constantinesco V. Einführung in das französische Recht. 4. Aufl. Beck, 2001. S. 173–174), в Турции (Rumpf, Ch. Einführung in das türkische Recht. Beck, 2004, S. 16) и т.д.

³ См.: Чантурия Л.Л. Введение в Общую часть гражданского права. М., 2006. С. 34.

⁴ Radbruch G. Einführung in die Rechtswissenschaft. 11. Aufl. 1964. S. 88.

⁵ Дигесты Юстиниана. Избр. фрагм. / В пер. и с примеч. И.С. Перетерского. М., 1984. С. 65.

⁶ Об этих сложных процессах перехода смотрите: Knieper R. Juristische Zusammenarbeit: Universalität und Kontext. Wiesbaden, 2004. S. 33 ff.

⁷ См.: Гражданское право. Т. 1. Учебник для вузов / Отв. ред.: М.К. Сулейменов, Ю.Г. Басин. Алматы, 2000. С. 13–31.

⁸ См., к примеру: Рахманкулов Х.Р. Законодательство Республики Узбекистан о юридических лицах // В кн.: Субъекты гражданского права. Т. 1. Алматы, 2001. С. 51.

в том числе государству и его органам организационно-правовые формы юридических лиц⁹.

Во-вторых, считается, что даже государственные юридические лица должны быть созданы по правилам гражданского права, являются равноправными участниками частноправовых отношений и нет необходимости введения специального понятия юридических лиц публичного права¹⁰. Правда, участие государства в частноправовых отношениях вносит определенные “элементы публичности”, однако не представляет основания для разработки специального понятия¹¹.

В-третьих, определенное недоразумение вызывает само словосочетание “юридические лица публичного права”, поскольку юридическое лицо характерно только для частного права. В этой связи рекомендуется использование “публичных юридических лиц” подобно понятию публичных корпораций¹².

Во избежание других недоразумений следует тут же прояснить, что высказывания “публичное”, “публичное право” не имеют ничего общего с публичкой, с общественностью. Они являются собирательным выражением тех отраслей права, которые не относятся к частному, гражданскому праву. Это часть права, которая регулирует отношения, связанные с осуществлением государством своих функций, таких как государственное управление, сбор налогов, обеспечение общественного порядка и т.д. В данной области государство вынуждено создавать разного рода организации, которым присваивается определенная независимость и которые признаются субъектами права и именуются юридическими лицами публичного права, поскольку особенности их создания и деятельности определяются нормами публичного права (государственного, административного, природоохранительного и т.д.).

В чем выражаются те особенности, которые делают необходимым существование понятия юридических лиц публичного права? В состоянии ли гражданское право обеспечить всю правовую систему исчерпывающими организационно-правовыми формами и дать их такую правовую регламентацию, чтобы они не нуждались в дополнительном правовом регулировании? Ниже я постараюсь дать ответы на эти вопросы.

Особенности юридических лиц публичного права

Несмотря на то что понятие юридического лица возникло в недрах гражданского права¹³, для обозначения определенных организаций в качестве правоспособных субъектов права, оно прочно вошло и в систему публичного права¹⁴. Если исходить из того обстоятельства, что, обращаясь с юридическим лицом, мы имеем дело с “нормативной, позитивно-правовой конструкцией”, как это правильно утверждает проф. Рольф Книпер¹⁵, подобная “трансплантация” понятий частного права в публичное право совершенно закономерна.

Независимо от того, признаем мы или нет понятие юридических лиц публичного права, эти юридические лица реально существуют. Наглядное тому подтверждение – множество созданных государством юридических лиц, не соответствующих организационно-правовым формам, установленным ГК. Так, в российской юридической литературе наглядно доказано и показано, что в государственном и административном праве существует большое количество юридических лиц, но это “совсем другие юридические лица, чем те, с которыми привыкла иметь дело цивилистика”¹⁶. Правовая наука должна считаться с этой реальностью. А реальность дает основание полагать, что юридические лица публичного права отличаются от юридических лиц частного права.

Во-первых, юридические лица частного права возникают на основании частной автономии учредителей. Задача частного права заключается в том, чтобы поставить частную автономию сторон в определенные правовые рамки и предоставить им организационно-правовые формы, чтобы предотвратить таким образом неорганизованное и хаотичное участие лиц в гражданском обороте. По этой причине в гражданском праве применяется **принцип исчерпывающего перечня организационно-правовых форм юридических лиц частного права**, так называемое *Numerus Clausus*. В отличие от этого, **юридические лица публичного права возникают, как правило, на основании правового акта государственного органа (закона, указа, постановления и т.д.) и в распорядительном порядке.**

Государство, конечно, может применять организационно-правовые формы юридических лиц частного права (создавать ООО или АО), однако

⁹ См.: Solotych S. Das Zivilgesetzbuch der Russischen Föderation. Erster Teil. Einführung. Nomos. Baden-Baden, 1996. S. 30.

¹⁰ См.: Ибрагимова Т.А. Юридические лица в Кыргызской Республике. IV 2 (<http://www.cac-civillaw.org/beitraege/beitraege.html>).

¹¹ См.: Асъянов Ш. Юридические лица в Республике Узбекистан. IV 2 (<http://www.cac-civillaw.org/beitraege/beitraege.html>).

¹² См.: Шонасридинов Н. Юридические лица в Республике Таджикистан. IV 2 (<http://www.cac-civillaw.org/beitraege/beitraege.html>).

¹³ См.: Schnitzer H., Die juristische Person in der Kodifikationsgeschichte des AGBG in: FS f. Walter Wilburg. 1965. S. 144.

¹⁴ Понятие “юридические лица публичного права” применяется, например, в ст. 89 Гражданского уложения Германии, в ст. 11 ГК Италии и т.д.

¹⁵ См.: Knieper R. Gesetz und Geschichte. Nomos, 1996. S. 66. Также на русском языке: Книпер Р. Закон и история. Алматы, 2005. С. 58–61.

¹⁶ Чиркин В.Е. Необходимо ли понятие юридического лица публичного права // Гос. и право. 2006. № 5. С. 25.

оно правомочно изобретать и другие организационно-правовые формы, которые необходимы для достижения определенных целей, но не предусмотрены ГК. Поэтому **для юридических лиц публичного права невозможно использование такого исчерпывающего перечня организационно-правовых форм юридических лиц**, как это происходит в гражданском праве. Гражданское право не в состоянии препятствовать этому обстоятельству. Вместе с тем оно не должно стремиться к тому, чтобы навязать государству организационно-правовые формы, которые не вписываются в природу публичного права. Такой подход может стать контрпродуктивным для самого гражданского права, что, к сожалению, и происходит во многих постсоветских государствах. Так, общие и абстрактные понятия и нормы о государственных учреждениях, закрепленные в ГК многих постсоветских государств, даже на минимальном уровне не обеспечивают правового регулирования многообразных и многочисленных государственных учреждений, организация и принципы деятельности которых существенно отличаются друг от друга. В результате этого нормы ГК об учреждениях лишаются практического значения и не применяются на практике¹⁷.

Во-вторых, правоспособность юридических лиц частного права, как правило, является общей, а юридических лиц публичного права – всегда специальной. Государственный учредительный акт должен всегда содержать цель учреждения юридического лица и наделять его соответствующей этим целям правоспособностью. «Суть этой правоспособности определяется характером осуществляемых данным юридическим лицом задач, а объем правоспособности определяется в акте государства, который издается для учреждения юридического лица»¹⁸. В большинстве случаев правоспособность юридических лиц публичного права определяется законами о таких лицах (например, законы о национальных или центральных банках).

В-третьих, юридические лица частного права, как правило, являются субъектами основных прав и свобод, предусмотренных конституцией, а для юридических лиц публичного права такая возможность не предусмотрена¹⁹. Это объ-

ясняется прежде всего сущностью и назначением основных прав, которые призваны защитить частных лиц от вмешательства со стороны государства. Поскольку юридические лица публичного права сами являются государственными организациями, предполагается, что необходимости от защиты со стороны государства не существует.

В-четвертых, если осуществление определенных видов деятельности для юридических лиц частного права является правом, **осуществление отдельных видов деятельности может представлять собой обязанность для юридических лиц публичного права**²⁰. В качестве примера может быть названо осуществление финансово-кредитной политики со стороны центрального (национального) банка. Такой подход объясняется прежде всего тем, что юридические лица публичного права создаются государством для осуществления определенных государственных функций и задач.

В-пятых, в некоторых случаях юридические лица публичного права **наделены правомочиями издания нормативных актов**, что для юридических лиц частного права исключено. Наглядным примером являются национальные банки или комиссии по ценным бумагам.

В-шестых, в качестве одной из особенностей юридических лиц публичного права признается **особое правовое положение имущества** данных лиц, которое, как правило, находится в собственности государства и передается юридическому лицу в пользование для осуществления предусмотренной законом или учредительным актом деятельности. В качестве примера могут быть названы государственные научные институты или учебные заведения.

Во всех государствах Кавказа и Центральной Азии существует множество юридических лиц, которых никак невозможно назвать юридическими лицами частного (гражданского) права, даже если ГК содержат информацию о них. Более того, они создаются не в недрах и не на основании норм гражданского права, а согласно законам или другим нормативным актам из области публичного (государственного, административного) права. Прежде всего это касается **государства как юридического лица публичного права**. Дискуссии по поводу правового положения государства в гражданском праве²¹, о его так называемом особом статусе наглядно подтверждают особенности государства как юридического лица публичного права²². Вопреки господствовавшему в советской

¹⁷ Это выражается прежде всего в наличии многочисленных законов об отдельных государственных учреждениях и организациях, которые имеют статус юридических лиц и существенно отличаются от юридических лиц, закрепленных в ГК (см.: Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М., 2007. С. 95–101).

¹⁸ Такое определение Верховный Суд Грузии дал в одном из своих решений правоспособности юридических лиц публичного права (Решение от 22 февраля 2001 г.).

¹⁹ Staudinger J. Kommentar zum BGB (1995) Einl. Zu 21 ff. Rn. 26.

²⁰ См.: Чиркин В.Е. Указ. соч. С. 26.

²¹ Государство во многих постсоветских странах не признается юридическим лицом. По этому вопросу см., например: Гражданское право. Т. 1 / Отв. ред.: М.К. Сулейменов, Ю.Г. Басин. С. 216.

²² Knieper R. Rechtsreformen entlang der Seidenstraße. Berlin, 2006. S. 103 ff.

и существующему в постсоветской юридической литературе мнению, **государство не является особым субъектом гражданского права**. Для гражданского права государство является таким же субъектом права, как все физические или юридические лица (выступает стороной договора, является собственником и т.д.)²³. Особенности характеризуется государство именно как юридическое лицо публичного права и эти особенности предопределены Конституцией страны или другими законами, определяющими компетенцию государства и его органов. Любая попытка объяснения этих особенностей гражданским правом или в рамках гражданского права обречена на неудачу, поскольку исследование сущности и правовой природы государства не является предметом гражданского права. Более того, такой подход противоречит предмету научных исследований и правового регулирования частного права. То, что государство издает нормативные предписания, законы и т.п., характеризует его прежде всего как юридическое лицо публичного права, является выражением его публично-правовой функции, не имеющей ничего общего с гражданским правом²⁴.

Исходя из сказанного, правотворческую деятельность государства, даже если она затрагивает сферу гражданского права, невозможно квалифицировать как участие государства в гражданских правоотношениях. Если государство устанавливает определенные привилегии и преимущества для государства и его органов как участников гражданско-правовых отношений, это происходит в пределах той компетенции, которая государству (как юридическому лицу публичного права) предоставлена Конституцией²⁵.

Если единственной особенностью, обуславливающей признание особого статуса государства в гражданском праве, считать его правотворческие полномочия, то придется признавать наряду с государством в качестве особых субъектов и другие государственные организации, которые, будучи юридическими лицами, одновременно наделены правомочиями в области правотворчества (как это прослеживается на примере Национального банка). Надо признать, что все это, так называемые, особые субъекты гражданского права являются юридическими лицами публичного права и не более.

За исключением Армении и Грузии все страны Кавказа и Центральной Азии исходят из того, что не государство, а министерства и ведомства являются юридическими лицами и они представляют государство во внешних отношениях²⁶. Практически в этом случае мы имеем дело с правовой конструкцией, которая не только не соответствует представлению континентально-европейского права о юридических лицах, но и противоречит законодательным дефинициям юридических лиц, содержащихся в ГК постсоветских государств. Для министерств и ведомств не характерно ни наличие обособленного имущества, ни самостоятельная ответственность, что является важным элементом гражданско-правового понятия юридических лиц. Это еще раз доказывает, что юридические лица публичного права отличаются от юридических лиц частного права.

Другой концепции придерживаются Армения и Грузия. Министерства и ведомства в этих странах являются не юридическими лицами, а органами государства, представляющими государство как юридическое лицо во внешних отношениях²⁷. На министерства в Грузии возлагается осуществление контроля за деятельностью юридических лиц публичного права²⁸.

Роль и место гражданского права по отношению к юридическим лицам публичного права

После выяснения вопроса о существовании юридических лиц публичного права следует остановиться на том, какую роль играет гражданское право в правовом регулировании этих лиц.

Главная задача гражданского права в отношении юридических лиц публичного права заключается в признании их в качестве субъектов гражданского права и в предоставлении им таких правомочий, которыми пользуются юридические лица частного права.

Гражданское право должно содержать исчерпывающий перечень организационно-правовых форм юридических лиц, создание которых разрешено частным лицам. Оно должно исчерпывающе регулировать порядок создания и деятельности этих лиц. Несмотря на то, что в юридической литературе многих постсоветских государств утверждается наличие исчерпывающего перечня организационно-правовых форм юридических лиц²⁹, это не соответствует действитель-

²³ Такой подход закреплен как в ГК РФ (абз. 1 ст. 124), так и в ГК практически всех постсоветских государств.

²⁴ Как правило, особое положение государства в гражданском праве объясняется его правомочиями по изданию нормативных актов. (см.: Гражданское право. Т. 1 / Под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. М., 1999. С. 186 и др.)

²⁵ То, что государство и в этих случаях обязано соблюдать определенные правила игры, убедительно было показано в юридической литературе: *Knieper R.* Op. cit. S. 104 ff.

²⁶ *Шонасридинов Н.* Юридические лица в Республике Таджикистан. IV 4; *Сулейменов А.* Юридические лица в праве Республики Казахстан. IV 4 и т.д.

²⁷ *Хачатрян А.* Юридические лица в Республике Армения IV (<http://www.cac-civillaw.org/beitraege/beitraege.html>).

²⁸ Абз. 4 ст. 18 Органического закона Грузии о структуре, компетенции и деятельности правительства от 11 февраля 2004 г.

²⁹ См.: Гражданское право. Т. 1 / Под ред. Е.А. Суханова. М., 2002. С. 180.

ности. Об этом наглядно свидетельствует наличие в ГК таких абстрактных организационно-правовых форм, как государственные предприятия или учреждения³⁰. Роль ГК в данном случае исчерпывается лишь указанием на возможные правовые формы, которые считать исчерпывающе урегулированными не приходится, ибо конкретное содержание, структура и порядок деятельности многочисленных государственных учреждений регулируются отдельными законами или другими нормативными актами государства, и гражданское право никак не может повлиять на правовое регулирование этих учреждений.

С учетом этого гражданское право не должно стремиться разработать нормы, регулирующие порядок учреждения и деятельности юридических лиц публичного права по той простой причине, что это выходит за рамки гражданско-правового регулирования, и гражданское право не в состоянии предусмотреть все формы и особенности этих лиц. Гражданское право не может заранее предписывать государству правила создания государственных юридических лиц. Это не задача гражданского права как частного права.

Любая попытка гражданского права регулировать правовое положение юридических лиц публичного права взрывает рамки частного права как права частных лиц. В таком случае гражданское право превращается в универсальное право, теряя тем самым предмет собственного правового регулирования. На самом деле это так и происходит: норм, содержащихся в ГК о государственных юридических лицах абсолютно недостаточно для полного правового регулирования этих лиц. По этой причине гражданское право перестает быть авторитетом для многих организационных образований, именуемых в различных правовых документах юридическими лицами. Для них гражданское право перестает существовать³¹.

Во избежание опасности обесценения гражданского права необходимо освободить его от излишних предписаний и норм, касающихся юридических лиц публичного права. Таковыми являются все государственные юридические лица, не созданные в организационно-правовых формах частного права. **Гражданское право должно ограничивать себя правовым регулированием только тех юридических лиц, создание которых**

разрешено частным лицам и государству, если оно выступает в качестве частного лица. В этой связи стоит вспомнить профессора Книпера, который еще в конце прошлого столетия, когда шла интенсивная работа над гражданскими кодексами, советовал, не включать в гражданский кодекс “инородные тела” (*Fremdkörper*) из публичного права³².

Опыт правового регулирования юридических лиц публичного права Грузии

Грузия остается пока единственной страной среди государств Кавказа и Центральной Азии, которая различает юридические лица частного права и публичного права. Данное деление признается не только в правовой науке³³, но закреплено также в законодательстве. С одной стороны, ГК Грузии содержит нормы о юридических лицах публичного права³⁴, с другой стороны, ГК закрепляет примерный перечень этих лиц³⁵. Кроме того, существует **Закон о юридических лицах публичного права**³⁶, согласно которому **“юридическое лицо публичного права – это созданная на основе соответствующего закона, указа президента страны, либо административного акта органа государственного управления организация, которая под контролем государства независимо осуществляет политическую, государственную, социальную, просветительную, культурную и иную публичную деятельность”**³⁷.

Первое законодательное упоминание юридических лиц публичного права в Грузии связано с принятием Гражданского кодекса Грузии в 1997 г. ГК Грузии содержит нормы, определяющие принципы участия юридических лиц публичного права в гражданско-правовых отношениях. В частности, согласно ст. 8 ч. 2 ГК Грузии, **частноправовые отношения органов государства и юридических лиц публичного права с другими лицами также регулируются гражданскими законами**, если эти отношения, исходя из государственных и общественных интересов, не урегулированы публичным правом. Кроме того, согласно ст. 24 ч. 3 ГК

³² См.: Knieper R. Gesetz und Geschichte. S. 78–94; Книпер Р. Закон и история. С. 67–85.

³³ См.: Зойдзе В. Рецепция европейского частного права в Грузию. Тбилиси, 2005. С. 217; Хубуа Г. Теория права. Тбилиси, 2004. С. 211 и др.

³⁴ См.: О принципах участия юридических лиц публичного права в частноправовых отношениях (ст. 24 ГК) и их правоспособности (ст. 25 ГК).

³⁵ См.: Абз. 1 ст. 1509 ГК Грузии.

³⁶ Закон был принят 28 мая 1999 г., последние изменения были внесены 22 марта 2005 г.

³⁷ Ст. 2 Закона Грузии о юридических лицах публичного права от 28 мая 1999 г.

³⁰ Противоречия и сложности правового регулирования, которые вызваны включением государственных предприятий в число хозяйственных товариществ и обществ, были основательно исследованы и наглядно показаны в правовой науке Германии (см.: Schramm H.-J. Gesellschaftsrecht in der Transformation. Berlin, 2007. S. 42 ff. – находится в печати).

³¹ Убедительно показывает этот процесс проф. Чиркин на примере российского права: Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М., 2007.

Грузии, *юридические лица публичного права участвуют в гражданско-правовых отношениях так же, как юридические лица частного права*. Порядок их создания, организации и деятельности определяется законом. Статья 25 ч. 1 ГК указывает на то, что правоспособность юридических лиц публичного права, в отличие от правоспособности юридических лиц частного права, является специальной.

Таким образом, *ГК Грузии признает существование юридических лиц публичного права*, с одной стороны, и *предоставляет им возможность участия в гражданско-правовых отношениях наравне с юридическими лицами частного права*, с другой стороны. Одновременно ГК подчеркивает то обстоятельство, что правовое положение этих лиц регулируется не гражданским кодексом, а другими законами из области публичного права.

Поскольку ГК Грузии был первым законом, который ввел понятие юридических лиц публичного права в грузинское право, было решено включить в кодекс образцовый перечень этих юридических лиц³⁸. При этом ГК не претендует на регулирование правового положения юридических лиц публичного права.

Основополагающим законом, определяющим правовое положение юридических лиц публичного права, является Закон о юридических лицах публичного права, согласно которому юридическое лицо публичного права может быть создано на основе членства (*корпорация публичного права*) или путем передачи государственного имущества для осуществления определенных публичных или государственных задач (*учреждения*). Учреждение не имеет членов³⁹.

В отличие от юридических лиц частного права, *грузинское право не знакомо с исчерпывающим перечнем организационно-правовых форм юридических лиц публичного права*. Содержащийся в ст. 1509 ГК перечень имеет только ориентировочную функцию, однако в основном соответствует существующим организационно-правовым формам юридических лиц публичного права. К ним относятся: государство; органы местного самоуправления (муниципалитеты); юридические лица, созданные на основе закона или административного акта государства, но не в организационно-правовой форме юридических лиц, предусмотренных ГК или законом о предпринимателях; государственные учреждения или государственные фонды, которые не созданы в соответствии с ГК; созданные на основе закона для достижения публичных целей негосударственные организации (политические партии и т.п.); признанные на

основе конституционного соглашения с государством юридические лица.

Юридическое лицо публичного права *может быть создано на основе закона, указа президента страны, административного акта органа государственного управления в прямо предусмотренных законом случаях*, нормативного акта высшего исполнительного органа автономной республики⁴⁰. Оно может быть также создано совместно несколькими государственными органами управления⁴¹.

Юридические лица публичного права могут быть созданы только для осуществления публичных целей и функций, осуществление которых не входит в непосредственную компетенцию государственных органов управления⁴².

Юридическое лицо публичного права имеет *право осуществлять коммерческую деятельность*, однако только в форме дополнительной деятельности. Если оно существенно перешло на коммерческую деятельность, соответствующий орган государственного управления обязан поставить вопрос о его реорганизации или ликвидации⁴³. Это означает, что для осуществления предпринимательской деятельности государство вынуждено учреждать только те юридические лица, которые предусмотрены Законом о предпринимателях от 29 октября 1994 г. Данное обстоятельство является практическим доказательством того, что государство в частноправовых отношениях участвует так же, как и частные лица.

Особенностью характеризуется *управление юридическими лицами публичного права*. Управление таким лицом возлагается на единоличного руководителя, назначенного согласно закону или указу президента страны, который несет персональную ответственность за управление юридическим лицом⁴⁴. Прежде всего он несет ответственность за сохранение имущества, находящего в собственности юридического лица и за целевое использование денежных средств юридического лица⁴⁵. В юридических лицах публичного права могут быть созданы наблюдательные советы, членами которых, как правило, являются должностные лица тех государственных органов, которые осуществляют государственный контроль за деятельностью данных юридических лиц⁴⁶.

Определенные виды деятельности юридических лиц публичного права, созданные на основе

⁴⁰ См.: там же. Абз. 2 ст. 2.

⁴¹ См.: там же. Абз. 3 ст. 3.

⁴² См.: там же. Абз. 1 ст. 9.

⁴³ См.: там же. Абз. 2 ст. 9.

⁴⁴ См.: там же. Абз. 3 ст. 10.

⁴⁵ См.: там же. Абз. 5 ст. 10.

⁴⁶ См.: там же. Абз. 6 ст. 10.

³⁸ См.: ст. 1509 ГК Грузии.

³⁹ См.: ст. 4 Закона о юридических лицах публичного права.

имущества государства, могут осуществлять только с согласия государственных органов, в компетенцию которых входит осуществление государственного контроля. К таким видам деятельности относятся: приобретение, отчуждение или обременение недвижимого имущества, получение кредитов, поручительство, утверждение штатных расписаний и фонда зарплаты. Для получения кредитов или выдачи поручительства дополнительно требуется разрешение министерства финансов⁴⁷. Кроме того, органы государственного контроля правомочны приостанавливать или отменять неправомерные решения юридических лиц публичного права⁴⁸.

Все эти особенности недвусмысленно доказывают, что мы имеем дело с совершенно другими юридическими лицами, нежели это закреплено в гражданском праве. ГК не в состоянии определять правовой статус этих лиц, но может гарантировать им участие в гражданско-правовых отношениях наравне с другими участниками гражданского права.

Формы юридических лиц публичного права в грузинском праве

Юридическим лицом публичного права, согласно грузинскому праву, прежде всего является **государство**. Как отмечалось, в гражданско-правовых отношениях оно участвует так же, как любое другое юридическое лицо частного права. Однако «государство» весьма общее и абстрактное понятие, и возникает вопрос: каким образом выступает оно в этих отношениях?

Согласно ГК Грузии (абз. 4 ст. 24) государство в частноправовых отношениях представлено своими органами, которые не являются юридическими лицами. Тот факт, что министерства и государственные департаменты являются не юридическими лицами, а лишь органами, представляющими государство, совершенно не означает того, что государство (как юридическое лицо) не может быть представлено другими юридическими лицами. Государство правомочно создать множество юридических лиц в зависимости от того, какие задачи придется ему решать, и в этом процессе оно не сковано организационно-правовыми формами, предусмотренными ГК⁴⁹.

Следующую группу юридических лиц публичного права составляют так называемые **публич-**

но-правовые корпорации. К ним относятся местные самоуправления (муниципалитеты). Подобно государству и в этом случае юридическим лицом является непосредственно сам муниципалитет, а не его органы в виде управлений, отделов, служб и т.д. Однако это не исключает возможности того, чтобы муниципалитеты в свою очередь создали юридические лица публичного права, если это предусмотрено законом.

К юридическим лицам публичного права относятся также созданные на основании специального законодательства организации, которые исполняют государственные функции. Например, в Грузии Национальный банк как юридическое лицо публичного права существует согласно Закону о Национальном банке.

Юридические лица публичного права образуют еще одну группу – так называемые **публично-правовые учреждения**. Перечень входящих в эту группу юридических лиц достаточно широк: государственные библиотеки, университеты, академия наук и другие научно-исследовательские институты (как, например, Институт государства и права Грузии) и т.д. Все эти юридические лица существуют на основе нормативных либо индивидуальных актов, принятых соответствующими государственными органами.

Право Грузии знакомо также с **публично-правовыми фондами**, которые создаются на основе закона и для достижения определенных целей и представляют собой юридические лица публичного права. К таким фондам относится, например, пенсионный фонд Грузии.

В системе юридических лиц публичного права имеются также организации, которые создаются на основании объединения лиц, а не административного акта государства, и проявляют таким образом сходство с юридическими лицами частного права, однако относятся к юридическим лицам публичного права. Речь идет о **политических партиях**, которые приобретают статус юридического лица на основании закона о политических партиях. То обстоятельство, что политические партии являются юридическими лицами публичного права, обусловлено их участием в формировании публичной (государственной) власти, а не тем, что лежит в основе их создания (в данном случае свободное волеизъявление, а не административный акт). Примечательно, что статус политических партий в разных странах определяется по-разному. Так, согласно немецкому праву, политические партии вообще не являются юридическими лицами, а австрийское право признает их в качестве юридических лиц публичного права⁵⁰.

Опыт десятилетней практики применения правовой конструкции юридических лиц публичного

⁴⁷ См.: там же. Ст. 12.

⁴⁸ См.: там же. Абз. 3 ст. 11.

⁴⁹ Например, Национальное агентство публичного реестра существует в форме юридического лица публичного права и его Положение утверждено приказом министра юстиции. Задачей данного агентства является регистрация прав на недвижимое имущество.

⁵⁰ См.: Чантурия Л.Л. Введение в общую часть гражданского права. С. 179–180.

права в Грузии свидетельствует о том, что не только целесообразно, но и необходимо ее использование. Она позволяет избавить гражданское право от лишних и чуждых ему регулировок, которые не вписываются в рамки гражданского права. В то же время она позволяет сделать акцент на полное и исчерпывающее регулирование юридических лиц частного права с целью предоставления частным лицам гарантированной возможности объединения в форме юридического лица.

Анализ правового регулирования юридических лиц в постсоветских государствах позволяет сделать вывод о том, что множество организационно-правовых форм юридических лиц, особенно таких как учреждения, не вписывается в традиционные для гражданского права конструкции юридических лиц. По своей правовой природе они больше всего соответствуют понятию юридических лиц публичного права. Они фактически и юридически являются юридическими лицами публичного права, поскольку преимущественное большинство из них регулируется законами публичного права и, естественно, выходит за рамки гражданского права. Тот факт, что они упомянуты в гражданских кодексах, не меняет их правовую природу.

Юридические лица публичного права не подпадают под основы гражданского права. Их суще-

ствование не следует оценить как “ситуацию почти критическую”⁵¹. Юридические лица публичного права – это реальность и любая развитая система права должна считаться с реальностью, если она не хочет остаться в прошлом. Правовая наука призвана показать перспективы развития в этой области права.

В гражданском праве должны остаться только те организационно-правовые формы юридических лиц, которые могут быть учреждены частными лицами. Это, конечно, не исключает возможности участия государства, его органов или созданных им государственных юридических лиц (т.е. юридических лиц публичного права) в учреждении юридических лиц частного права, таких как АО или ООО. Но в этом случае государство и его органы будут участвовать как частные лица, полностью соответствуя принципу гражданского права о равноправном участии государства в частноправовых отношениях.

Освобождение гражданского права от лишних и чуждых ему конструкций, подготовка для этого научных и методологических предпосылок, представляется важной задачей гражданско-правовой науки в постсоветских государствах.

⁵¹ Это высказывание проф. В.Е. Чиркина (см.: Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. С. 342).