

§1 ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

10.7256/1999-2807.2013.03.1

Е.О. Адарченко

ОТЛИЧИТЕЛЬНЫЕ ЧЕРТЫ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ПУБЛИЧНОГО ПРАВА

Деление права на частное и публичное предпринималось еще древнеримскими юристами. В той или иной форме оно существует и в настоящее время. Суть указанного деления состоит в том, что в праве есть комплексы норм, призванные преимущественно обеспечить либо общественный, публичный интерес (конституционное, уголовное, административное, финансовое и другие отрасли права), либо интересы частных лиц (гражданское, семейное, торговое и иные отрасли права). Дискуссии о границах разделения юридических лиц частного и публичного права ведутся в нашей стране по сей день. Необходимость разграничения двух совершенно разных форм юридических лиц основано на том, что публичное и частное право совершенно противоположные отрасли, а следовательно и нормы в них заключенные смешивать недопустимо.

Таким образом юридические лица публичного права не должны регулироваться нормами частного права (они только им подчиняются при участии в гражданском обороте), а юридические лица частного права, соответственно не могут регулироваться нормами публичного (административного или государственного) права.

Первоначально необходимо определить действительно ли отличия двух областей права так ярко выражены.

Для публичного права характерны:

- одностороннее волеизъявление;
- субординация субъектов и правовых актов;
- преобладание императивных норм;
- ориентация на удовлетворение общественного интереса.

Для частного права характерны:

- свободное двустороннее волеизъявление, использование договорной формы регулирования;
- равенство сторон;
- преобладание диспозитивных норм;
- ориентация на удовлетворение частных интересов.

Таким образом ясным становится кардинальное отличие публичного права от частного. Таким образом юридические лица публичного права недопустимо отождествлять с юридическими лицами частного права.

Одним из первых ученых, выделивших признаки юридического лица публичного права является М.И. Кулагин, который отнес к ним: «государственно-властные полномочия; особый порядок назначения управляющих, которые являются носителями государственной воли; публичные права и обязанности»¹.

В противовес мнению многих российских ученых, о том что выделение юридических лиц публичного права из общего числа юридических лиц является нецелесообразным для российского законодательства; необходимо выделить принципиальные отличия, характеризующие в большинстве своем каждое юридическое лицо публичного права.

Для начала необходимо определить действительно ли юридические лица публичного права принципиально отличаются от общепризнанных юридических лиц частного права.

Первоначально обозначим основополагающие признаки юридических лиц частного права.

¹ См.: Кулагин М.И. Государственно-монополистический капитализм и юридическое лицо. – М., 1987. – С. 33.

Гражданский кодекс РФ закрепляет обязательные признаки юридических лиц. К таковым относятся:

- организационное единство;
- имущественная обособленность;
- самостоятельная имущественная ответственность по своим обязательствам;
- выступление в гражданском обороте и при разрешении споров в судах от собственного имени.

Не составит труда заметить, что юридические лица публичного права сочетают в себе и организационное единство и имущественную обособленность, и самостоятельную имущественную ответственность и в судах выступают от собственного имени. Тем самым в большинстве своем оправдывается факт употребления термина юридическое лицо для данных организаций.

Однако, юридические лица публичного права, при наличии достаточного объема общих качеств с юридических лиц частного права, таковыми считать недопустимо. В доказательство вышесказанному мнению необходимо привести следующие факты.

Сочетая в себе такой признак как организационное единство, юридические лица публичного права используют его исключительно, как всякое единое целое, способное решать определенные социальные задачи. Данный признак прежде всего предполагает определенную внутреннюю структуру, характеризующейся наличием органов управления, а также различных подразделений. Все это несомненно имеется и у юридических лиц публичного права. Тем не менее, у юридических лиц частного права признак организационного единства характеризуется еще и в наличии учредительных документов, которых у юридических лиц публичного права элементарно может не иметься. Наличие такого рода документа можно считать формальным выражением признака организационного единства.

В юридической литературе высказывается мнение о том, что «...признак организационное единство доказал свою несостоятельность. В компаниях одного лица, где и учредителем, и директором (органом) является одно и то же лицо, вообще нет никакой организации, тем более никакого организационного единства ... следует отказаться от указанного признака, поскольку нельзя в норме права устанавливать признак, не являющийся всеобщим»².

Следующий признак, а именно имущественная обособленность, предполагает наличия у организации некоторого имущества на праве собственности. Что касается юридических лиц частного права, то таковое имущество у них несомненно имеется, тем более, что

именно благодаря этому юридическое лицо может участвовать в гражданском обороте. Для данного имущества характерно понятие уставного капитала.

Сущностной структурно-функциональной характеристикой юридического лица частного права является прежде всего имущественно-финансовый комплекс во взаимодействии с физическими лицами, облеченный в соответствующую правовую оболочку³.

Что касается юридических лиц публичного права, то на данный момент, вопрос, касающийся их имущества остается не ясным, потому что как таковых юридических лиц наше законодательство не признает, и тем самым какие организации являются этими юридическими лицами точно не известно. Постараемся предположить как же должен характеризоваться признак имущественной обособленности у юридических лиц публичного права. На наш взгляд все организации, признанные юридическими лицами публичного права несомненно должны иметь имущественную базу для выполнения целей, для которых они созданы. Однако в большинстве своем имущество юридических лиц публичного права должно формироваться за счет государства, так как данные юридические лица осуществляют государственные цели и задачи. Противники юридических лиц публичного права несомненно заметят схожесть с правом оперативного управления и правом хозяйственного ведения юридических лиц частного права, тем самым снова подчеркнут «ненужность» юридических лиц публичного права. Да, юридические лица публичного права имеют сходные права на имущество с некоторыми категориями юридических лиц частного права. Тем не менее термин «схожие» характеризует именно некое общее качество, которое в конкретных случаях имеет четкое различие.

По нашему мнению имущество юридических лиц публичного права должно существовать как собственность организации. Таким образом государство не может изъять имущество, переданное юридическому лицу публичного права не при каких обстоятельствах. Несомненно при создании юридического лица публичного права (оно должно создаваться путем издания закона или другого нормативно-правового акта) государство определяет цели его создания, однако данные цели широкого формата и в процессе существования юридического лица могут меняться. Поэтому очевидно, что выделение государственного имущества для выполнения определенных целей юридическими лицами публичного права становится абсурдным. Тем не менее, хотя государство передает свое имущество юридическому лицу публичного права безвозмездно, некие права го-

² См.: Богданов Е.В. Сущность и ответственность юридического лица // Государство и право. – 1997. – № 10. – С. 98.

³ См.: Суханов Е.А. Правовые основы предпринимательства. – М., 1993. – С. 14.

сударство все же должно иметь. Считаем, что государство имеет право знать на какие конкретные цели уходят денежные средства, то есть контроль со стороны государства должен иметь место. Также считаем, что в случае прекращения своего существования (по разным на то причинам) имущество, первоначально являющееся государственным (и переданное юридическому лицу публичного права) вправе вернуться в государственную собственность. Таким образом для юридических лиц публичного права характерен особый режим, принадлежащего ей имущества.

По своим обязательствам юридические лица публичного права должны четко отвечать принадлежащим им имуществом. В отличие от юридических лиц частного права никакая солидарная или субсидиарная ответственность здесь неприемлема.

Таким образом очевиден факт изолированности юридических лиц публичного права от юридических лиц частного права.

«Лица публичного права» — это те самые юридические институты (институции), обнаруженные и описанные еще Ориу и Ренаром. К ним приложены все особенности, присущие институтам. Помимо общей цели, институты обладают властно-организующим ядром и идеей деятельности. Как все системы, они состоят из элементов, связанных между собой взаимоотношениями, ограниченными законами композиции института. При этом все указанные структурно-функциональные особенности являются родовыми, необходимо присущими «лицам публичного права»⁴. В данном случае И.В. Бабичев сравнивает публичные лица с институтами, тем самым кардинально отделяя их от юридических лиц частного права. Во первых, институты являются устойчивыми правовыми системами, таким образом фактор длительности существования является одним из отличительных признаков юридических лиц публичного права.

Автор разделяет институты на два типа. Первый тип — это целеустремленные социально-правовые системы, состоящие исключительно из целеустремленных индивидов.

Второй тип — помимо целеустремленных индивидов в структуру такого института в качестве его элементов входят объекты имущественного комплекса, составляющие неотъемлемую и существенную часть института⁵.

⁴ См.: Бабичев И.В. К вопросу о различии юридических лиц публичного права и юридических лиц частного права (институционально-системный подход) // Конституционное и муниципальное право. — 2007. — № 10. — С. 7.

⁵ См.: Бабичев И.В. Указ. раб. — С. 7.

Юридические лица публичного права, если рассматривать их с точки зрения признания зарубежным законодательством имеют характерное число отличительных качеств от юридических лиц частного права, нежели сходств с ними.

В литературе выделяют ряд критериев согласно которым те или иные субъекты следует считать субъектами частного либо публичного права.

1) интерес (если частное право призвано регулировать частные интересы, то публичное — общественные, государственные);

2) предмет правового регулирования (если частному праву свойственны нормы, регулирующие имущественные отношения, то публичному — неимущественные);

3) метод правового регулирования (если в частном праве господствует метод координации, то в публичном — субординации);

4) субъектный состав (если частное право регулирует отношения частных лиц между собой, то публичное право — частных лиц с государством, либо между государственными органами).

Изучив данные критерии очевидно что данные организации (которые мы именуем юридическими лицами публичного права) являются субъектами публичного права и тем самым могут подчиняться нормам гражданского права только в определенных случаях.

В силу этого, в современных условиях речь должна идти не просто о межотраслевом, а об общеправовом значении конструкции юридического лица, о возрождении основного подразделения юридических лиц на частные и публичные, фактически присутствующее в отечественном правовом порядке.

Исходя из этого многие авторы справедливо утверждают, что понятие юридического лица приобрело сегодня общеправовой характер⁶.

Одним из главных отличий, как правило, следует считать критерий цели создания. Если для юридических лиц частного права цель создания очевидна для всей совокупности данных организаций, а именно цель извлечения прибыли, то с юридическими лицами публичного права все гораздо сложнее. Даже несмотря на тот факт, что зачастую юридические лица частного

⁶ См. напр.: Баженова О.И. Органы местного самоуправления как юридические лица: проблемы реализации законодательной концепции // Муниципальная служба: правовые вопросы. — 2008. — № 2. — С. 18; Архипов СИ. Субъект права. Теоретическое исследование. — СПб., 2004. — С. 337; Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. — М., 2007. — С. 63; Зайцева О.Б. Трудовая правосубъектность как юридическая категория и ее значение в правовом регулировании трудовых отношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2008. — С. 14 и др.

права создаются в форме некоммерческих организаций, цель действия таковых по прежнему будет преследование именно личных интересов организации, пусть даже не в виде денежного эквивалента.

Что касается юридических лиц публичного права то цели данных организаций совпадают с целями государства. Не исключено что юридические лица публичного права могут создавать и на территории определенного муниципального образования, но цель их деятельности по прежнему будет общественная, а именно для решения конкретных задач и проблем территориального образования.

Критерий цели зачастую подвергается критике со стороны представителей науки. В основном критике подлежит вопрос отграничения государственных целей от частных. Бесспорно, данная проблема присутствует в нынешнем состоянии правовой и экономической системы, однако не стоит забывать об общепризнанных классификациях государственных целей, которые в большинстве своем направлены на каждого гражданина страны, чего не скажешь о частноправовых целях, которые в большинстве своем замыкаются на конкретных лицах.

Следующим из наиболее отличительных качеств юридических лиц публичного и частного права справедливо считать момент их создания, а также модель управления внутри организации. В зависимости от степени участия первой или второй группы субъектов в процессе создания юридического лица выделяются несколько способов образования юридических лиц.

При явочном порядке для того, чтобы организация считалась созданной, необходимо лишь волеизъявление учредителей. Вмешательства государственных или иных органов в данном случае не требуется. Такой порядок используется за рубежом при создании юридических лиц

отдельных видов. Распорядительный порядок предполагает, что для создания юридического лица достаточно распорядительного акта учредителя, государственной регистрации юридического лица не требуется.

Что касается прав и обязанностей юридического лица публичного права, то необходимо повториться о таком качестве юридических лиц публичного права как право осуществлять властно-управленческие решения. Однако данное право невозможно считать добровольным, то есть юридическое лицо публичного права не может использовать его только при наличии собственного желания. Данное право по нашему мнению следует считать обязанностью. Так как государство, наделяя определенные организации данным правом, преследует свои определенные цели, а именно общественно полезные. Таким образом юридическое лицо публичного права имеет не право, а скорее обязанность по осуществлению властных полномочий, не имея которых данное юридическое лицо нельзя считать публичным (административным). Как справедливо замечает В.Е. Чиркин Права и обязанности публичного характера выступают не просто как отдельно стоящие права и обязанности, а по общему правилу как полномочия, то есть в спаянном виде: имея права, юридическое лицо публичного права обязано их реализовывать, ибо оно должно осуществлять публичную власть в предписанных ему законом объеме и формах. Общественным (не религиозным) объединениям также могут передаваться отдельные полномочия государственных и муниципальных органов. Осуществляя полномочия, юридическое лицо публичного права в отличие от юридического лица частного права, которое может делать все, что не запрещено законом, вправе делать только то, что ему предписано или разрешено законом⁷.

Библиографический список:

1. Архипов СИ. Субъект права. Теоретическое исследование. СПб., 2004.
2. Богданов Е.В. Сущность и ответственность юридического лица // Государство и право. — 1997. — № 10.
3. Бабичев И.В. К вопросу о различии юридических лиц публичного права и юридических лиц частного права (институционально-системный подход) // Конституционное и муниципальное право. — 2007. — № 10.
4. Баженова О.И. Органы местного самоуправления как юридические лица: проблемы реализации законодательной концепции // Муниципальная служба: правовые вопросы. — 2008. — №2.
5. Кулагин М.И. Государственно-монополистический капитализм и юридическое лицо. — М., 1987.
6. Суханов Е.А. Правовые основы предпринимательства. — М., 1993.
7. Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права // Журнал российского права. — 2005. — №5.

⁷ См.: Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права // Журнал российского права. — 2005. — №5.