

Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение
высшего образования
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
Юридический институт
институт
Конституционного, административного
и муниципального права
кафедра

УТВЕРЖДАЮ
Заведующий кафедрой
А.А. Кондрашев
подпись инициалы, фамилия
« _____ » _____ 2018 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

40.03.01 – Юриспруденция
код – наименование направления

Юридическое лицо в публичном праве

Руководитель _____
подпись, дата

доцент, к.ю.н.
должность, ученая степень

Л.А. Мицкевич
инициалы, фамилия

Выпускник _____
подпись, дата

А.В. Макарова
инициалы, фамилия

Красноярск 2018

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	3
1 Проблема юридического лица в публичном праве современной российской системы.	8
1.1 Предпосылки формирования конструкции «юридическое лицо публичного права»	8
1.2 Дискуссии о введении понятия «юридическое лицо публичного права» в законодательство	16
2 Сущность и содержательные характеристики юридического лица публичного права	27
2.1 Понятие и признаки юридического лица публичного права	27
2.2 Правосубъектность юридических лиц публичного права.....	39
3 Классификация юридических лиц публичного права	46
3.1 Виды юридических лиц публичного права за рубежом.....	46
3.2 Виды отечественных юридических лиц публичного права	52
Заключение	64
Список использованных источников	68

Введение

Большинству государств романо-германской правовой семьи известен институт юридического лица публичного права. Известен он был и России дореволюционного времени, когда основным критерием подразделения юридических лиц являлось их деление не на коммерческие и некоммерческие, как в современном законодательстве и доктрине, а на публичные и частные.

Таким образом, в настоящее время речь должна идти о его возрождении, после отказа в советский период, а не о слепом заимствовании института зарубежных стран.

Естественно, что в правовой доктрине советского государства, данный институт рассматривался как чуждый ей, несовместимый с социалистической системой. При непризнании ничего частного, утрачивает свой смысл и выделение публичных юридических лиц. Впоследствии данный сформированный стереотип через труды советских теоретиков был перенят современными правоведами.

Но после распада СССР, признали данный институт некоторые государства, ранее входившие в его состав. Примером являются Грузия, прибалтийские страны, Украина, Молдова. Россия в настоящее время является одним из немногих государств, официальная доктрина, а естественно и законодательство, не признает значение для правового регулирования конструкции юридического лица публичного права.

Актуальность. Одной из самых актуальных проблем современного отечественного правоведения является вопрос о необходимости введения в законодательство конструкции юридического лица публичного права.

В доктрине развитых зарубежных стран, юридические лица публичного права – основа современной административной организации. Наделение публично-правовых образований юридической личностью является необходимым способом юридизации отношений публичной власти. Это отвечает потребностям развития правового государства. В отечественной

административно-правовой теории этот вопрос до сих пор не имеет соответствующего разрешения.

В современных условиях в административном праве России проблема юридического лица публичного права особо остро встает в связи с расширяющейся тенденцией наделения законодателем статусом юридического лица субъектов, обозначаемых в зарубежных странах как «юридические лица публичного права». Что само по себе говорит о назревшей проблеме. Таким образом, законодательство не учитывает специфику субъектов, действующих преимущественно в публично-правовой, а не частноправовой сфере.

Способы отношений и связей с публичной властью (осуществление власти или иные отношения), порядок создания, ликвидация и реорганизация, преобладание публичной правосубъектности, наличие отношений субординации и контроля во взаимодействии, составляют противоречие с задаваемой действующим законодательством моделью юридического лица.

Являясь юридическими лицами, данные субъекты не укладываются в систему Гражданского кодекса Российской Федерации, они не соответствуют общим нормам, определяющим их статус.

Всё это порождает множество проблем частного правового, а соответственно, и публично-правового характера, решение которых оказывается невозможным в рамках исключительно цивилистической конструкции юридического лица, требуется разработка новых подходов к его пониманию. Само появление понятие «юридическое лицо» стало появляться в актах административного права, что уже говорит о его междисциплинарном характере.

Степень разработанности темы. Интерес к проблеме юридического лица в публичном праве в последние годы неуклонно возрастает. Он получил свое отражение в исследованиях ученых, которые занимаются вопросами как частного, так и публичного права. К ним относятся: Е. О. Адарченко, И. В.

Бабичев, О. И. Баженова, В. В. Болгова, В. А. Болдырев, В. В. Бараненков, И. В. Богданов, С. Н. Братусь, А. Б. Зеленцов, М. Ю. Зенков, А. Б. Зеленцов, К. Д. Кавелин, Н. О. Кантор, Н. М. Коркунов, А. В. Костин, А. Г. Кузьмин, А. Я Курбатов, О. А. Курилкина, А. В. Лавренюк, В. И. Лафитский, М. А. Леденёва, Д. А. Медведев, О. В. Михайленко, Л. А. Мицкевич, В. П. Мозолин, Н. Д. Репина, О. В. Романовская, Р. А. Ромашов, Е. А. Ромашко, В. В. Сергеев, Е. А. Суханов, Э. В. Талапина, О. И. Тарасов, Н. Г. Удальцова, О. Ю. Усков, Л. С. Чемеричко, В. Е. Чиркин, Ю. В. Щербакова, О. А. Ястребов и др.

Необходимость разработки концепции юридического лица публичного права, ее легализация, основные направления которых были намечены в работах таких исследователей как М. Ю. Зенков, Н. И. Косякова, В. Е. Чиркин. Особое место в изучении конструкции занимает труд О.А. Ястребова, который провел сравнительно-правовое исследование относительно отношения разных государств к юридическому лицу публичного права, сравнив результаты с отечественными субъектами, которые соответствуют необходим признакам.

Цель данной работы заключается в изучении юридических лиц публичного права, на основе анализа нормативно-правовых актов и обобщения результатов, полученных по этой тематике отечественными исследователями.

Для достижения поставленной цели исследования необходимо решить следующие конкретные **задачи**:

1. Теоретически осмыслить потребности введения конструкции юридического лица публичного права в российское законодательство в современных условиях становления правового государства и необходимого разграничения публичного и частного права;

2. Выделить основные причины, которые закладывают фундамент введения категории юридическое лицо публичного права в современное российское законодательство;

3. Сформулировать понятие и специфические признаки юридических лиц публичного права;

4. Рассмотреть специфику правового регулирования правосубъектности юридических лиц публичного права;

5. Определить на основе использования метода сравнительного правоведения критерии классификации юридических лиц публичного права в зарубежных странах.

6. Провести классификацию по оптимальному критерию подразделения юридических лиц публичного права в условиях действующего российского законодательства и выделить примерный круг субъектов, которые могут рассматриваться в данном качестве;

Объектом исследования является урегулированный нормами публичного и частного права комплекс общественных отношений, субъектами которых выступают юридические лица публичного права.

Предмет исследования нормы административного, конституционного и гражданского права России и зарубежных стран, а также изложенные в трудах отечественных авторов концептуальные воззрения относительно проблем правового регулирования статуса юридических лиц публичного права, их понятия и правосубъектности, а так же классификации.

Нормативную базу исследования составляют Конституция Российской Федерации (1993), Гражданский кодекс Нидерландов (1992), Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) (1994), Гражданский кодекс Грузии (1997), Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) (2000), Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (2001), Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (2015), Федеральный закон «Об общественных объединениях» (1995), Федеральный закон «Об общественных объединениях» (1995), Федеральный закон «О некоммерческих организациях» (1996), Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» (1997), Федеральный закон «Об общих

принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (1999), Федеральный закон «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (2001), Федеральный закон «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» (2001), Федеральный закон «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» (2002), Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (2002), Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003), Федеральный закон «О Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом"» (2007), Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» (2013), 19. Решение ЕСПЧ «По вопросу приемлемости жалобы № 44319/98 «Ольга Валентиновна Романовская против Российской Федерации» (2001), Постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате» (1998), Постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности абзаца восьмого пункта 1 статьи 20 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)" в связи с жалобой гражданина А. Г. Меженцева» (2005), Постановление Пленума ВАС РФ «О применении законодательства о государственной пошлине при рассмотрении дел в арбитражных судах» (2014), и др.

Новизна проведенного исследования состоит в предложении нового определения конструкции юридического лица публичного права.

Структура. Введение, три раздела, шесть подразделов, заключение и список использованных источников.

1 Проблема юридического лица в публичном праве современной российской системы

1.1 Предпосылки формирования конструкции «юридическое лицо публичного права»

В соответствии с действующим Гражданским кодексом РФ¹ (далее – ГК) в российском праве главной классификаций юридических лиц является их деление на коммерческие и некоммерческие. Данная классификация основана на признании правосубъектности юридических лиц как участников гражданского оборота. В таком случае конструкция юридического лица применяется только к субъектам гражданского права и ориентирована в основном на регламентацию правовой деятельности главным образом коммерческих организаций.

В правовой системе нашего государства, соответственно, отсутствует признание и закрепление универсальной правосубъектности юридических лиц, при которой юридическая личность присваивается на законодательном уровне не только субъектам частного права, но и субъектам публичного права. В данном случае, главной классификацией было бы их разделение на юридические лица публичного права и частного права. В основе такого деления лежит дуализм права (его подразделение на публичное и частное), следовательно, она является одним из последовательных его выражений.

Вопрос о возможности и необходимости введения конструкции юридических лиц публичного права имеет статус дискуссионного вопроса. Несмотря на то, что практически во всех странах континентальной системы права наличие юридической личности, допустим, у публично-правовых образований является общепризнанным фактом. О. А. Ястребов считает, что

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): Федеральный закон от 30.11.1994 № 51-ФЗ (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

в основе лежат две основные причины доктринального и законотворческого характера².

Первая причина вытекает из давления в современной правовой доктрине многих стереотипов, сложившихся в советский период. К ним относится негативное отношение к институту публичного юридического лица как к явлению исключительно буржуазного права, несовместимому с советским. Еще в советский период было обращено внимание отечественных ученых на существование данной категории в праве зарубежных стран. Ученый-правовед С. Н. Братусь писал: «С точки зрения характера и значения своей деятельности не только в теории, но и в законодательстве юридические лица буржуазного права делятся на

- а) публичные
- б) частные.

Публичными юридическими лицами признаются: государство, административно территориальные образования, некоторые государственные учреждения и тому подобные корпорации. Частными юридическими лицами называют все иные общественные образования - корпорации и учреждения, деятельность которых не поднята до уровня деятельности, имеющей общегосударственное, публично-правовое значение»³. Однако, профессора того времени всячески теоретически обосновывали отсутствие необходимости введения и нецелесообразности использования конструкции «юридическое лицо публично права» в отечественном законодательстве. Впоследствии данный сформированный стереотип через труды советских теоретиков был перенят современными правоведом.

Второй причиной является воплощение в действующем законодательстве исключительно цивилистической конструкции юридического лица, идентифицирующей его только с субъектами частного

² Ястребов, О. А. Юридическое лицо в публично-правовом аспекте: прошлое и современность // История государства и права. 2009. № 3. С. 18.

³ Братусь С. Н. Юридическое лицо в советском гражданском праве. М.: Юрид. изд-во МЮ СССР, 1947. С. 62.

права. Это связано с потребностями времени, в которое происходило оформление категории юридическое лицо. С учетом использования зарубежного опыта, акцент делался на изучение и заимствование прежде всего тех правовых форм, которые позволили бы упорядочить в первую очередь деятельность коммерческих структур в условиях развивающейся рыночной экономики и становления института частной собственности.

В дореволюционный период идея юридического лица публичного права в доктринальном плане не вызывала сомнений. К примеру, Н.М. Коркунов считал необходимым признать за государством юридическую личность в административном и гражданском праве⁴. К.Д. Кавелин рассматривал в качестве главного подразделения юридических лиц на «имеющие

а) публичный характер, значение государственных и общественных учреждений;

б) частные, которые возникают и прекращаются по усмотрению частных лиц.

К публичным юридическим лицам он относил:

1. государство;
2. ведомства и учреждения;
3. благотворительные заведения, университеты и академии, монастыри, пустыни, лавры, церкви, архиерейские дома;
4. сословные или местные общества с публичным характером (общества земские, губернские и уездные, городские, волостные и сельские, дворянские, купеческие, мещанские, ремесленные, общества биржевого купечества, лоцманов, вольных матросов и т.д.)»⁵.

К.Д. Кавелин полагал, что публичные юридические лица вступают именно в качестве субъектов частного права в частноправовые отношения,

⁴ Коркунов Н. М. Русское государственное право Т. 1. изд. 5. М.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1904. С. 41-44.

⁵ Кавелин К. Д. Избранные произведения по гражданскому праву. М.: Центр ЮрИнфоР, 2003. С. 197-199.

но с некоторыми особенностями, которые обусловлены их природой. На наш взгляд, данная идея является актуальной и для современного права.

Таким образом, еще в дореволюционный период был сформирован критерий разделения юридических лиц на публичные и частные. Им являлось отсутствие или наличие воли частных лиц при образовании юридического лица. Обоснованным признавалось, что публичные юридические лица возникают без воли частных лиц.

Так же, Г.Ф. Шершеневич разделял юридические лица на

1. «публичные юридические лица, к которым относились казна, дворянское, городское, сельское, мещанское общество, губернское и уездное земство, казенные учебные заведения (например, университеты), монастыри, церкви и т.д.;

2. частные юридические лица, создаваемые по воли лиц, входящих в их состав, к которым относились товарищества (полное и на вере), акционерное общество, клубы и т.д»⁶.

Напрашивается вывод о том, что сама конструкция юридическое лицо публичного права является отнюдь не новой для отечественного права и доктрины. Необходимо говорить не просто о слепом заимствовании института, присущего зарубежному праву, а о его возрождении.

Проблема юридического лица в публичном праве, начиная уже со второй половины 90-х годов, стала неизбежно подниматься в отечественном правоведении. Это было обусловлено возникновением в российском праве новых организационных институтов.

В их числе одно из первых мест занимает Центральный Банк РФ. Он не был отнесен Конституцией РФ к государственным органам, но выполняет публично-правовые функции и наделен административно-властными прерогативами, действуя в гражданско-правовой сфере как юридическое лицо. «Специфика правового положения ЦБ РФ позволила отдельным авторам отнести его к несуществующим в российском законодательстве юридическим

⁶ Шершеневич Г. Ф. Учебник русского гражданского права. М.: Спарк, 1995. С. 92-93.

лицам публичного права, по аналогии со статусом такого рода организацией в развитых зарубежных странах»⁷.

В последние десятилетия «проблема юридического лица неизбежно встает в отечественном правоведении в связи с разработкой вопросов юридической личности государства, муниципальных образований и органов публичной власти»⁸. В значительной мере это связано с разграничением имущественной и публично-правовой сторон их деятельности. Господствующая в настоящее время концепция участия государства и муниципальных образований в имущественных отношениях стала складываться в начале 90-х годов прошлого века и получила свое отражение в ГК РФ. Положения Главы 5 ГК РФ⁹ исходят из того, что Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования, во-первых, выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, как субъекты гражданского права. Во-вторых, участвуют в них на равных началах с иными участниками этих отношений – гражданами и юридическими лицами. В-третьих, действуют в соответствии с нормами, определяющими участие в гражданских отношениях юридических лиц, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов.

Эти особенности предопределяются, прежде всего, свойствами правосубъектности публичных образований, обусловленными объединением в одной структуре политической организации и возможного субъекта экономической деятельности. В соответствии с господствующей концепцией в области имущественных отношений публично-правовые образования выступают как особые субъекты права так, как не являются юридическими лицами. Следовательно, публично-правовые образования в сфере

⁷ Ястребов О. А. Юридическое лицо публичного права: Сравнительно-правовое исследование: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2010. С. 43.

⁸ Зенков М. Ю. Органы государственной власти и местное самоуправление как юридические лица публичного права. М.: СибАГС, 2006. С. 15.

⁹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): Федеральный закон от 30.11.1994 № 51-ФЗ (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

имущественных отношений выступают как некие субъекты, лишенные юридической личности.

Решение этой проблемы многие авторы вполне обоснованно видят в разработке и введении в действующее законодательство новой концепции участия публичных образований в частноправовом обороте как юридических лиц публичного права¹⁰. Правовое положение публично-правовых образований характеризуется «преобладанием публичной правосубъектности над частноправовой»¹¹ так, как гражданская правосубъектность проявляется в рамках публично-правовых отношений, направленных на реализацию целей деятельности соответствующего публично-правового образования.

Преобладание публичной правосубъектности в правовом статусе характерно не только для публично-правовых образований, но и для органов публичной власти. А. В. Костин исходя из этого относит к юридическим лицам публичного права органы публичной власти¹². Данное утверждение не представляется нам верным, исходя из того, что «органы публичного образования являются только его представителями, сами не обладают правоспособностью, т.к. приобретают права и обязанности не для себя, а для публичных образований»¹³.

Хотя в российском праве имеет место иная позиция и органы признаются полностью правоспособными самостоятельными субъектами. «Но при этом возникает противоречие, во-первых, между правосубъектностью публичного образования и правосубъектностью его представителя - органа, и, во-вторых, между публично-правовой природой органа и частноправовым характером конструкции юридического лица. Речь идет о регистрации их в качестве юридических лиц, об уплате ими налогов и льготах по налогообложению, об оформлении документов их должностных

¹⁰ Усков, О. Ю. Юридические лица публичного права: понятие и виды // Журнал российского права. 2010. № 6. С. 104.

¹¹ Костин А. В. Особенности Российской Федерации, федеральных и муниципальных образований как субъектов гражданского права: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2002. С. 6.

¹² Там же.

¹³ Мицкевич, Л. А. Очерки теории административного права: современное наполнение: монография. М.: Проспект, 2015. С. 46.

лиц – представителей в судебных процессах, и многих других ситуациях, в которых возникает напряжение между нормами гражданского права и гражданского процесса и публично-правовой природой и регулированием деятельности данных органов, не приспособленных (и не созданных) для участия в гражданских правоотношениях в качестве равноправной стороны»¹⁴.

Особый интерес вызывает применение законодательства о государственной пошлине при рассмотрении дел в арбитражных судах. П. 1 ч. 1 ст. 333.37 НК¹⁵ указывает на то, что органы, обращающиеся в Верховный Суд РФ и арбитражные суды в случаях, предусмотренных законом освобождаются от уплаты государственной пошлины. Постановление Пленума ВАС РФ¹⁶ в п. 32 содержит разъяснение о том, что для предоставления льготы необходимо одновременное сочетание двух условий.

Во-первых, определенный субъект – орган. Постановление дает «расширительное толкование» и указывает в качестве иных органов субъекты, «не входящие в структуру и систему органов государственной власти или местного самоуправления, но выполняющие публично-правовые функции»¹⁷. Примерами таковых являются, в частности, Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования, Центральный банк Российской Федерации. Так же указанное выше Постановление освобождает от уплаты пошлины государственное или муниципальное учреждение, если оно выполняет отдельные функции государственного органа (органа местного самоуправления).

¹⁴ Мицкевич, Л. А. Очерки теории административного права: современное наполнение: монография. М.: Проспект, 2015. С. 46.

¹⁵ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая): Федеральный закон от 05.08.2000 № 117-ФЗ (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.

¹⁶ Постановление Пленума ВАС РФ от 11.07.2014 № 46 «О применении законодательства о государственной пошлине при рассмотрении дел в арбитражных судах» // Вестник экономического правосудия РФ. 2014. № 9.

¹⁷ Там же.

Во-вторых, обращение в суд должно быть обусловлено защитой государственных, общественных интересов.

Настоящий пункт НК РФ порождает проблемы в правоприменительной практике, заключающиеся в различных подходах судов. В качестве примера можно привести Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от «13» июня 2017 года по делу № А33-7934/2016¹⁸ и противоречащее ему Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 17 мая 2017 года по делу № А31-6458/2016¹⁹. Данные судебные решения по-разному подходят к решению вопроса об освобождении от уплаты государственной пошлины аналогичной стороны по аналогичному требованию. В обоих судах данная практика является устоявшейся.

Исходя из этого, можно сделать вывод, что в настоящее время созрели объективные предпосылки для введения конструкции юридическое лицо публичного права в законодательство. Так как относить Пенсионный фонд Российской Федерации или Центральный банк Российской Федерации к «иным органам», но при этом указывать, что они не входят в структуру и систему органов государственной власти или местного самоуправления, не представляется логичным и последовательным. Возникает вопрос: «в какую структуру или систему тогда они входят?»

К тому же, необходимо отметить, что если не соблюдается второе обязательное условие для освобождения от уплаты государственной пошлины: обращение в целях защиты государственных, общественных интересов, то это в сущности своей есть проявление гражданской правосубъектности в рамках публично-правовых отношений.

Анализ научной литературы и отечественного законодательства позволяет определить, что практике существуют субъекты, соответствующие

¹⁸ Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от «13» июня 2017 года по делу № А33-7934/2016 [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

¹⁹ Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 17 мая 2017 года по делу № А31-6458/2016 [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

признакам юридического лица публичного права, несмотря на отсутствие понятия в правовых актах. В целях адекватного отражения особенностей их создания и функционирования представляется целесообразным ввести данную категорию в действующее российское законодательство

1.2 Дискуссии о введении понятия «юридическое лицо публичного права» в законодательство

Понятие юридического лица публичного права в действующем российском законодательстве отсутствует. Перспективы его появления довольно размыты, так как единая позиция по данному вопросу не выработана. Дискуссия о целесообразности введения данной категории в российское законодательство, развивающаяся в научных кругах, пока далека от завершения. Между тем решение данного вопроса непосредственно зависит от того, способно ли законодательство адекватно отражать особенности создания и функционирования всех существующих на практике юридических лиц.

Наиболее распространёнными аргументами против введения данной конструкции в российское законодательство являются:

1. Само понятие юридическое лицо является понятием присущим исключительно гражданскому праву, а правовой статус определяется только гражданским законодательством. «Отношения с участием юридических лиц по своей природе носят исключительно частноправовой характер и только гражданское законодательство уполномочено предоставлять всем субъектам, в том числе государству и его органам, организационно-правовые формы юридических лиц. В силу своей частноправовой сущности понятие юридического лица не применимо к субъектам публичного права, обладающим определенной спецификой, в частности, наличием властных полномочий. В силу этого они, как особые субъекты, не могут признаваться юридическими лицами в гражданско-правовом значении, закрепленном ст.

48 ГК РФ, а могут лишь уравниваться с ними»²⁰. Но сторонниками данного подхода не было обращено внимание на то, что «именно конструкция юридического лица публичного права способна выразить специфику публично-правовых образований как особых субъектов права, а не используемая ими неопределенная, безличная, неперсонифицированная категория «особый субъект права»»²¹.

2. «В случае введения категории юридического лица публичного права возникает вопрос о соотношении публично-правовых образований и публичных юридических лиц, что может привести только к терминологической путанице, и более того, к разделению государства и созданных им самим организаций, действующих в гражданском праве от своего имени и наделенных властными полномочиями, а также признанию их в качестве равных субъектов гражданского права, что не соответствует здравому смыслу»²². Однако, сразу появляется обоснованный вопрос относительно наличия путаницы в развитых странах, и ее якобы отсутствию в отечественном законодательстве.

3. «Категория юридического лица публичного права не формировалась в российском правовом порядке исторически, в связи с чем не согласуется с рядом правовых принципов и категорий, установленных российским законодательством»²³. Автор считает, что заимствование из иностранного права каких-либо категорий, не учитывая историческое развитие конкретного государства, а так же сформировавшегося понимания категорий, загромождает законодательство, создает путаницу и не нарушает общественные интересы. Н. Г. Удальцова не принимает во внимания тот факт, что конструкция «юридическое лицо публичного права» была известна дореволюционной России, но утратилась в советский период. Именно в это

²⁰ Леденёва М. А. Участие публично-правовых образований в гражданских правоотношениях [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

²¹ Ястребов О. А. Юридическое лицо публичного права: Сравнительно-правовое исследование: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2010. С. 26.

²² Удальцова Н. Г. К вопросу о необходимости введения в гражданское право категории «юридическое лицо публичного права» // Государственный аудит. Право. Экономика. 2009. № 2. С. 45.

²³ Там же.

время были разработаны концепции, которые делали невозможным применение указанной категории. К тому же, необходимо отметить, что при введении данного понятия «все публичные субъекты смогут выступать в гражданском обороте в единой организационно-правовой форме юридического лица публичного права»²⁴.

Среди исследователей не сложилась единая позиция относительно вопроса о необходимости введения категории «юридическое лицо публичного права» в законодательство. Е.А. Суханов придерживается точки зрения, что введение категории «юридическое лицо публичного права» нецелесообразно. Он пишет: «Гражданское законодательство должно определять правосубъектность участников гражданского оборота по возможности исчерпывающим образом»²⁵. Ученый допускает существование единичных исключений из установленного законом перечня видов юридических лиц, поскольку это никак не сказывается на развитии имущественного оборота и правоприменительной практики. Однако из этого не следует вывода о необходимости их признания юридическими лицами публичного права. Аналогичной позиции придерживается и О.В. Михайленко²⁶.

А.Я. Курбатов отмечает, что «понятие юридического лица публичного права в настоящее время является исключительно доктринальным, распространяется только на созданных по российскому законодательству юридических лиц, наделенных публичными функциями. Помимо государственных органов и Центрального банка Российской Федерации к ним относятся, например, Пенсионный фонд Российской Федерации, воинские части Вооруженных Сил Российской Федерации, кредитные организации и профессиональные участники рынка ценных бумаг»²⁷.

²⁴ Ястребов О. А. Юридическое лицо публичного права: Сравнительно-правовое исследование: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2010. С. 27.

²⁵ Суханов Е. А. О юридических лицах публичного права // Вестник гражданского права. 2011. № 2. С. 20.

²⁶ Михайленко О. В. Публичные юридические лица в частном праве и частные юридические лица в публичном праве // Журнал российского права. 2011. № 3. С. 115.

²⁷ Курбатов А. Я. О юридических лицах публичного права // Хозяйство и право. 2009. № 10. С. 81.

Возражая против введения юридических лиц, не подчиняющихся нормам гражданского права, автор указывает на то, что в ГК РФ должна быть предусмотрена отдельная организационно-правовая форма юридических лиц, учреждаемых Российской Федерацией и выполняющих определенные публичные функции под контролем высших органов власти. Эти юридические лица следует в дальнейшем рассматривать в качестве юридических лиц публичного права.

По мнению В.П. Мозолина и В.И. Лафитского, «в ГК РФ необходимо ввести институт юридических лиц публичного права, сочетающих в себе разные начала – государственных органов или общественных структур и юридических лиц, участвующих на равных началах с другими юридическими лицами в хозяйственном обороте страны»²⁸. К ним авторы относят Российскую академию наук, Центральный Банк РФ, Управление делами Президента Российской Федерации, Агентство по страхованию вкладов, другие юридические лица, осуществляющие властные полномочия и одновременно участвующие в коммерческой деятельности в целях реализации возложенных на них публичных функций. Общие нормы гражданского законодательства должны применяться к ним в ограниченном объеме, а статус таких лиц следует закреплять в принимаемых специально для этой цели законодательных и иных нормативных правовых актах.

По-нашему мнению, авторы, которые отстаивают необходимость введения в действующее российское законодательство понятия юридического лица публичного права, обоснованно считают, что нынешняя система субъектов права игнорирует специфику существования таких юридических лиц, которых в силу присущих им особенностей нельзя рассматривать в качестве юридических лиц частного права, например юридических лиц – органов публичной власти. Это связано с тем, что ряд положений гражданского законодательства о юридических лицах (например,

²⁸ Мозолин В. П., Лафитский В. И. О статусе Российской академии наук, Банка России и других юридических лиц в связи с проектом новой редакции Гражданского кодекса РФ // Законодательство и экономика. 2011. № 1. С. 7.

касающиеся порядка их создания и регистрации, лицензирования некоторых видов их деятельности, банкротства) к данным субъектам в принципе неприменимы.

О. Ю. Баженова полагает, что «отказ отдельных авторов от категории юридического лица публичного права представляет собой не что иное, как попытку оградить гражданский оборот от вторжения права публичного»²⁹. Но современное гражданское законодательство не справляется с проблемами регулирования правового статуса юридических лиц, в природе которых заложено публичное начало.

Представляется возможным выделить основные причины, которые закладывают фундамент введения категории юридического лица публичного права в современное российское законодательство:

1. «необходимость смены тех конструкций в понятийном правовом инструментарии, которые сложились в советский период применительно к советскому праву и не отвечают адекватным образом современным правовым реалиям»³⁰. К ним можно отнести конструкции «субъект, обладающий правами юридического лица», «особый субъекта права».

2. в рамках цивилистической концепции юридического лица невозможно последовательно решить вопросы юридической личности публично-правовых образований и органов публичной власти.

3. появление на практике организаций, не отвечающих признакам юридического лица, закрепленных в ГК РФ.

4. гармонизация современного российского права с правом зарубежных стран, а так же с международным правом.

Раскроем более подробно вышеназванные причины.

«Использование категории юридического лица публичного права, несомненно, способствовало бы решению вопроса неопределенности,

²⁹ Баженова О. Ю. К проблеме юридического лица публичного права, или Соотношение частного и публичного в категории юридического лица // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 6. С. 17.

³⁰ Ястребов О. А. Юридическое лицо публичного права: Сравнительно-правовое исследование: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2010. С. 29.

который возникает в связи с выработанной в советский период конструкцией «субъекта с правами юридического лица» или «обладающего правами юридического лица»³¹.

В.В. Болгова же считает, что субъекты публичного права верно приравнены к юридическим лицам частного права. «Ведь правовой статус субъекта, обладающего правами юридического лица отличен от правового статуса юридического лица, последнее должно иметь организационно-правовую форму, а для субъекта, обладающего правами юридического лица, но юридическим лицом не являющегося, такая форма не обязательна»³². Таким образом, происходит разногласие внутри самой конструкции, сущность которой заключается в «обладает», но не является. Обоснованным является замечание В.Е. Чиркина: «вряд ли можно одновременно быть и не быть, иметь и не иметь, как нельзя быть только немножко беременной»³³.

Важной проблемой является решение вопроса юридической личности публично-правовых образований и органов публичной власти. Этот вопрос стоит как в правоприменительной, так и в законодательной практике. Неоднократно были предприняты попытки его разрешения.

«Еще в 1999 г. под руководством проф. Мизулиной в рамках программы ТАСИС (проект Евросоюза) был подготовлен с участием зарубежных экспертов проект ФКЗ о Федеральном Собрании-Парламенте РФ, в котором предлагалось придать этому органу статус юридического лица публичного права»³⁴. Воплощение данной идеи на практике оказалось несостоятельным.

В современных условиях в административном праве России проблема юридического лица публичного права особо остро встает в связи с

³¹ Кутафин О. Е. Субъекты конституционного права Российской Федерации как юридические и приравненные к ним лицам. М.: Проспект, 2007. С. 64.

³² Болгова В. В. Еще раз о юридическом лице публичного права // Вопросы экономики и права. 2008. № 5. С. 26.

³³ Чиркин В. Е. Субъекты конституционного права в частноправовых отношениях // Журнал российского права. 2007. № 2. С. 152.

³⁴ Ястребов О. А. Юридическое лицо публичного права: Сравнительно-правовое исследование: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2010. С. 35.

расширяющейся тенденцией наделения законодателем статусом юридического лица субъектов, обозначаемых в зарубежных странах как «юридические лица публичного права», например, органы публичной власти, таможенные посты, воинские части, политические партии, государственные образовательные и иные учреждения...

Таким образом, законодатель не учитывает специфику субъектов, действующих преимущественно в публично-правовой, а не частноправовой сфере. Обоснованно возникает вопрос о применении к ним норм гражданского законодательства.

Ю.В. Щербакова, исследуя вопрос относительно министерства, как юридического лица публичного права, верно отмечает, что «ГК регулирует деятельность федеральных министерств только в качестве представителей государства и не признает их самостоятельными субъектами гражданских правоотношений»³⁵. В таком случае, министерство выступает в двух, несовместимых с точки зрения гражданского законодательства, статусах. С одной стороны, в соответствии с ч. 1 ст. 125 ГК «от имени Российской Федерации и субъектов Российской Федерации могут своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступать в суде органы государственной власти в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов»³⁶, то есть действует как орган исполнительной власти от имени публично-правового образования. С другой стороны, выступает в роли юридического лица частного права, в соответствии со ст. 48 ГК, как бы утрачивая статус органа и действуя от своего имени.

Соответственно, попытка урегулировать гражданско-правовыми нормами статус органа производит противоречие с нормами публичного права, и самой его публично-правовой сущностью. Явным примером, может

³⁵ Щербакова Ю. В. К вопросу о министерстве как юридическом лице // Законодательство и экономика № 10. 2003. С. 15.

³⁶ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): Федеральный закон от 30.11.1994 № 51-ФЗ (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

случить Закон о регистрации³⁷, предусматривающий процедуры создания, ликвидации и реорганизации обоснованно не применяющиеся к органам. Е.А. Ромашко обращает внимание на то, что «мероприятия, проводимые при ликвидации юридического лица, не представляется возможным применить в ситуации, когда одно лицо, контролирует напрямую имущественные полномочия другого лица»³⁸.

Так же, исходя из статуса юридического лица, предполагается применение административной ответственности, предусмотренной КоАП РФ³⁹, что тоже создает массу противоречий.

Разрешение данных противоречий возможно лишь в рамках введения в законодательство конструкции «юридическое лицо публичного права». Данную категорию необходимо присвоить публично-правовым образованиям. Так, как указывалось выше, «органы публичного образования являются только представителями публично-правового образования, сами не обладают правоспособностью, т.к. приобретают права и обязанности не для себя, а для публичных образований»⁴⁰.

Немалое значение имеет и вопрос и государственных корпорациях. Характерно, что к числу юридических лиц публичного права во многих развитых зарубежных странах относятся и публичные корпорации. Созданные в России государственные корпорации по своей юридической природе представляют собой по существу юридические лица публичного права так, как отвечают необходимым для этого признакам.

В некоторых странах, например, в Германии, «корпорации как юридические лица публичного права выступают в качестве самостоятельных субъектов, осуществляющих отдельные функции государственного,

³⁷ О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей: Федеральный закон от 08.08.2001 № 129-ФЗ (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 33. Ст. 3431

³⁸ Ромашко Е. А. Формальное закрепление создания, реорганизации и ликвидации государственного органа со статусом юридического лица // Юрист. 2005. № 4. С. 26.

³⁹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1. Ст. 1.

⁴⁰ Мицкевич, Л. А. Очерки теории административного права: современное наполнение: монография. М.: Проспект, 2015. С. 46.

публичного управления и представляющих собой основанные на членстве объединения физических, а в исключительных случаях – юридических лиц (палаты адвокатов, торгово-промышленные палаты, палаты врачей, аудиторов и т.д.)»⁴¹.

Конституционный Суд РФ в своем Постановлении указал, что «федеральный законодатель вправе наделить рядом публичных нормотворческих, исполнительно-распорядительных, контрольных полномочий автономные публично-правовые субъекты – саморегулируемые организации арбитражных управляющих, призванные выполнять в этой сфере общественных отношений функции саморегулирования в интересах общества, кредиторов и должников»⁴².

Ранее, рассматривая положение о наделении государством нотариальных палат отдельными управленческими и контрольными полномочиями, Конституционный суд обратил внимание на то, что «Конституция Российской Федерации ... не запрещает государству передавать отдельные полномочия исполнительных органов власти негосударственным организациям, участвующим в выполнении функций публичной власти. По смыслу ее статей ..., такая передача возможна при условии, что это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам»⁴³.

Таким образом, можно сделать вывод о наличии необходимых признаков не только у саморегулируемых организаций и нотариальных палат, но так же и у ряда иных негосударственных организаций: торгово-промышленных и адвокатских палат и т.д.

⁴¹ Мицкевич Л. А. Основы административного права Германии: монография. Красноярск: ИПК СФУ, 2008. С. 41.

⁴² Постановление Конституционного Суда РФ от 19.12.2005 N 12-П «По делу о проверке конституционности абзаца восьмого пункта 1 статьи 20 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой гражданина А. Г. Меженцева» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 3. Ст. 335.

⁴³ Постановление Конституционного Суда РФ от 19.05.1998 N 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 22. Ст. 2491.

Указанная выше позиция корреспондирует выводам ЕСПЧ, который в своем решении относительно нотариальных палат указал, что «цель этих предусмотренных законодательством органов – осуществление контроля и содействие развитию профессиональной деятельности. При этом данные органы выполняют важные публично-правовые функции, преследующие цель защиты прав других лиц. В связи с этим их нельзя отождествлять с профессиональными союзами, но они, тем не менее, интегрированы в государственную структуру»⁴⁴.

Таким образом, государство вправе в некоторых случаях передавать публично-властные полномочия. Но тогда обоснованно возникает вопрос о статусе наделенных субъектов.

В современных условиях законотворческий процесс, несомненно, не может проходить мимо гармонизации отечественного права с международным правом, и с правом зарубежных государств. «Отсутствие данного института вызывает значительные практические трудности, когда российские публично-правовые образования участвуют в международных отношениях, а также когда зарубежные юридические лица вступают в отношения с российскими организациями такой же правовой природы, но без статуса юридического лица публичного права»⁴⁵.

Категория юридическое лицо публичного права широко используется в международно-правовых актах, ратифицированных РФ. Необходимо отметить, что данные нормы, в соответствии с Конституцией РФ, признаются частью правовой системы. Например, «международная конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения бункерным топливом (Лондон, 2001 г.), ратифицированная Россией, допускает существование юридических лиц публичного и частного права (п. 2 ст. 1). Аналогичные формулировки содержит Международная конвенция о гражданской

⁴⁴ Решение ЕСПЧ от 03.04.2001 «По вопросу приемлемости жалобы № 44319/98 «Ольга Валентиновна Романовская против Российской Федерации» // Журнал российского права. 2001. № 8.

⁴⁵ Мицкевич, Л. А. Очерки теории административного права: современное наполнение: монография. М.: Проспект, 2015. С. 46.

ответственности за ущерб от загрязнения нефтью 1992 г., а также ряд других многосторонних и двусторонних международно-правовых документов с участием Российской Федерации»⁴⁶.

Таким образом, на практике существуют субъекты, соответствующие признакам юридического лица публичного права, несмотря на отсутствие понятия в правовых актах. Необходимо согласиться с утверждением Н. Кантора, что «функционирование отдельных цивилистических конструкций, опосредующих включение публичного имущества в гражданский оборот, показывает, что втискивание субъектов с сильной публичной составляющей в прокрустово ложе гражданско-правовых институтов, прежде всего юридического лица частного права, зачастую приводит к невозможности реализации принципа равенства сторон гражданских правоотношений»⁴⁷.

В целях адекватного отражения особенностей их создания и функционирования представляется целесообразным ввести данную категорию в действующее российское законодательство.

⁴⁶ Лафитский В. И. К вопросу о юридических лицах публичного права // Журнал российского права. 2011. № 3. С. 107.

⁴⁷ Кантор Н. О государственных органах как юридических лицах публичного права // Хозяйство и право. 2005. № 4. С. 54.

2 Сущность и содержательные характеристики юридического лица публичного права

2.1 Понятие и признаки юридического лица публичного права

Для раскрытия сущности юридического лица публичного права необходимо выявить основные признаки, а в дальнейшем обобщить их в понятие. Понятие должно содержать в себе общие концептуальные черты, определяющие свойства и особенности, позволяющие отнести к числу обозначаемого круга тех или иных субъектов. Содержание понятия раскрывается в определении, при указании на значение, и лаконично фиксируя ряд основных черт.

В современной юридической литературе практически отсутствуют всесторонние разработки понятия юридического лица публичного права. Тем не менее, оно употребляется некоторыми исследователями, причем часто в самых различных значениях.

ГК РФ учитывает некоторые особенные черты отдельных видов юридических лиц, являющихся по своему существу субъектами публичного права. Но лишь в плане оговорок о том, что их правоотношения регулируются несколько иначе, не раскрывая их публично-правовой характер.

Однако, в последние десятилетия термин «юридическое лицо» явно вышел за пределы гражданского права. Он стал появляться в актах конституционного и административного права. Это уже само по себе означает придание словосочетанию междисциплинарный характер. Единичные конституции зарубежных стран пошли дальше, в них появились словосочетания «юридическое лицо частного права» и «юридическое лицо публичного права». Все это заставляет посмотреть с новых позиций, в том числе с позиций публичного права, на общее понятие юридического лица и его разновидности.

Переходя к вопросу о том, как должно конструироваться понятие юридического лица публичного права, необходимо учитывать следующие моменты.

Во-первых, понятие юридического лица публичного права предполагает, что им, прежде всего, охватывается то, что имеет все признаки обыкновенного юридического лица, т.е. юридического лица частного права, поскольку «понятие юридического лица и понятие юридического лица публичного права соотносятся как род и вид»⁴⁸.

Во-вторых, юридическое лицо публичного права должно обладать еще и дополнительными признаками, помимо признаков обыкновенного юридического лица, как раз и позволяющими относить его в особую разновидность юридических лиц.

Понятие юридического лица публичного права давно обстоятельно анализируется в юридической литературе.

В частности, еще дореволюционные отечественные юристы отмечали, что юридические лица следует разделять на публичные и частные и что «публичными являются те юридические лица, которые возникают помимо воли частных лиц»⁴⁹. В дальнейшем к перечню признаков публичных юридических лиц добавились особый порядок возникновения – «по воле публичного субъекта-суверена»⁵⁰ и «особый инструмент определения содержания и пределов правосубъектности – публично-правовой акт»⁵¹. Наконец, на современном этапе были выделены такие признаки, как обусловленность правового статуса публичными целями и задачами деятельности, а также особым целевым назначением имущества – для обеспечения осуществления публичных полномочий.

⁴⁸ Усков О. Ю. Юридические лица публичного права: понятие и виды // Журнал российского права. 2010 г. № 6. С. 104.

⁴⁹ Шершеневич Г. Ф. Курс гражданского права. Тула, 2001. С. 119.

⁵⁰ Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права // Журнал российского права. 2005. № 5. С. 22.

⁵¹ Там же.

В результате теоретического исследования доктринальных источников можно выделить следующие признаки, имеющие принципиальное значение для определения юридического лица публичного права:

1. Данный субъект характеризуется организационным единством, выражающемся в определенной внутренней структуре, в единстве воли и цели, т.е. выступает как организация;

Относительно употребления «организация» в литературе существует дискуссия. В.Е. Чиркин полагает, что удачнее использовать «образование»⁵², так как не все субъекты, относимые к юридическим лицам публичного права, по сущности своей являются организациями. Под «образованием» автор предлагает понимать целостность, определенную единицу. Исследователь ставит под сомнение государство и органы – как организации; а так же указывает на отраслевую принадлежность термина. О.А. Ястребов⁵³ наоборот полагает, что термин «организация» является общеправовым и не видит препятствий для его использования, определяя содержание данного признака через организационное единство.

2. Юридическое лицо публичного права – это персонифицированная публично-правовыми нормами организация, которая обладает собственными идентифицирующими признаками, позволяющими индивидуализировать ее среди других субъектов права (наименование, организационно-правовая форма и др.).

3. Отличие правосубъектности организации, наделяемой юридической личностью от правосубъектности составляющих ее физических лиц. Это организация, которая создается на принципе разделения ее обязанностей, прав, ответственности и обязанностей, прав и ответственности составляющих ее лиц – участников, членов, учредителей, граждан и т.д.;

Данный признак является родовым для юридических лиц. Но конкретизируется для юридических лиц публичного права.

⁵² Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права. М.: Норма, 2007. С. 86.

⁵³ Ястребов О. А. Юридическое лицо публичного права: Сравнительно-правовое исследование: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2010. С. 53.

Она определяется публичным правом, соответственно, создается особый правовой режим. Указанным субъектам в большей степени присуща публичная правосубъектность. А в случаях, определенных законом, и гражданская правосубъектность, которая используется для реализации или в рамках публичной. (Данный признак раскрывается в следующем параграфе.)

4. Создается в особом порядке⁵⁴, определенном нормами публичного права: на основе Конституции или устава (государство или муниципальное образование) или в распорядительном порядке (путем издания соответствующего закона) или административным актом на основе закона, либо в договорном порядке, но на основе специального закона (общественные организации);

5. «Юридические лица публичного права создаются в публичных, общественных интересах.

Эти интересы различны, они могут быть интересами всего общества или интересами определенного социального или иного слоя, который стремится определить свое, наиболее благоприятное для него место в обществе. Такие юридические лица могут быть созданы в общих целях публичного управления тем или иным публично-правовым образованием, для предоставления социальных публичных услуг на разных уровнях территориальной публичной организации населения, для решения крупных задач общества на определенном этапе его развития и др»⁵⁵.

Данный признак обоснованно критикуется в литературе.

В. Е. Чиркин пришел к выводу, что существуют юридические лица публичного права, к которым, помимо публично-правовых образований и их органов, осуществляющих публичную власть, относятся практически все иные некоммерческие организации, действующие в целях общего блага путем сотрудничества с публичной властью или давления на нее (начиная от

⁵⁴ Ястребов О. А. Юридическое лицо публичного права: Сравнительно-правовое исследование: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2010. С. 56.

⁵⁵ Чиркин В. Е. О понятии и классификации юридических лиц публичного права // Журнал российского права. 2010. № 6. С. 95.

политических партий и заканчивая органами общественной самодеятельности). По его мнению, к юридическим лицам относится любое образование, так или иначе связанное с публичной властью, действующее для достижения не личных интересов, а общего блага, необязательно осуществляющее публично-властные полномочия. О. Ю. Усков же отмечает, что поверхностность подобных взглядов очевидна хотя бы потому, что действовать в целях общего блага путем сотрудничества с публичной властью может практически любое лицо, необязательно юридическое. «Поэтому остается только догадываться, что помешало В. Е. Чиркину сконструировать категорию физических лиц публичного права»⁵⁶.

б. «У юридических лиц частного и публичного права разная юридическая сущность.

Юридические лица публичного права могут участвовать в хозяйственных отношениях, и в этой попутной, непрофильной деятельности, их отношения будут регулируются гражданским правом. К управленческой деятельности органа государства или задачам общественного объединения (приобретение, например, бумаги или канцелярских товаров) имеет весьма отдаленное отношение, не касается его сущности. Публичная сущность, статус, место такого юридического лица в обществе регулируются публичным правом. Если юридическое лицо публичного права может заниматься какой-то хозяйственной деятельностью, то юридическое лицо частного права, хотя его роль в обществе может быть значительной, публичным управлением заниматься не вправе»⁵⁷, оно, будучи не субъектом, а объектом публичного управления, и не приспособлено для этого.

Выделение юридической сущности, именно в таком понимании, как особого признака не представляется верным, и скорее вытекает из различной правосубъектности.

⁵⁶ Усков О. Ю. Юридические лица публичного права: понятие и виды // Журнал российского права. 2010 г. № 6. С. 106.

⁵⁷ Чиркин В. Е. О понятии и классификации юридических лиц публичного права // Журнал российского права. 2010. № 6. С. 93.

7. «Ответственность юридического лица публичного права в своей основе имеет не частноправовой, а публично-правовой характер. Среди форм ответственности есть такие, которые неприменимы к коммерческим объединениям»⁵⁸ (ограничение полномочий или ликвидация управленческим актом государственного, муниципального органа или учреждения, роспуск представительного органа, временное финансовое управление в субъекте РФ или муниципальном образовании, отрешение от должности главы муниципальной администрации, которая является по закону юридическим лицом, и т.д.).

Конечно, существует также ответственность за причинение вреда, другие формы имущественной ответственности, но в случае с государственным или муниципальным органом, учреждением это ответственность не самого органа, учреждения, а тех, чьим представителем он выступает: государства, субъекта федерации, муниципального образования.

Данный признак, на наш взгляд, вытекает из публичной правосубъектности юридических лиц публичного права.

8. «Наличие у них публично-властных полномочий»⁵⁹.

Данный признак поддерживается не всеми исследователями.

О.А. Ястребов⁶⁰ считает, что этот признак является универсальным, но не общим, и не позволяет охватить полный круг необходимых субъектов (исключая, допустим, религиозные организации и общественные фонды). С этой точки зрения, исследователь считает более обоснованным выделение следующего признака.

9. У юридических лиц публичного и частного права существует разный характер связи с публичной властью. В то время как юридическое лицо

⁵⁸ Кузьмин А. Г. Юридические лица как субъекты конституционно-правовых отношений: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2007. С. 21.

⁵⁹ Усков О. Ю. Юридические лица публичного права: понятие и виды // Журнал российского права. 2010 г. № 6. С. 107.

⁶⁰ Ястребов О. А. Юридическое лицо публичного права: Сравнительно-правовое исследование: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2010. С. 53.

частного права не связано с публично-властными отношениями, «юридические лица публичного права хотя и по-разному, но связаны с публичной властью разного уровня (государства, субъекта федерации, территориальной автономии, муниципального образования и др.), они прикосновенны к публичной власти. Одни их разновидности осуществляют такую власть, другие состязаются за нее (политические партии), третьи оказывают организованное давление на публичную власть в своих интересах (профсоюзы)»⁶¹.

Но и этот признак критикуется О.А. Ястребовым⁶². Указывает на то, что содержит термины, не получившие легального закрепления, и является абстрактным. Предложенные три формы деятельности (осуществлять, состязаться, оказывать давление) не формируют исчерпывающий перечень. Так как связь с публичной властью может осуществляться при взаимопомощи, координации и взаимоконтроле.

10. Отличный от юридических лиц частного права правовой режим имущества: «имущество принадлежит собственнику – первичному юридическому лицу (государству, субъекту федерации, муниципальному образованию), а его использование осуществляется на основе права оперативного управления»⁶³. А гражданско-правовому юридическому лицу имущество принадлежит на праве собственности или ином вещном праве, и идентифицировано оно может быть только при наличии обособленного имущества.

Данный признак подвергается сомнению, если вспомнить о некоммерческих организациях, которые в соответствии с Законом⁶⁴ могут иметь имущество на праве собственности.

⁶¹ Чиркин В. Е. О понятии и классификации юридических лиц публичного права // Журнал российского права. 2010. № 6. С. 93.

⁶² Ястребов О. А. Юридическое лицо публичного права: Сравнительно-правовое исследование: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2010. С. 54.

⁶³ Зенков М. Ю. Публично-правовое юридическое лицо: проблемы адекватного их природе правового регулирования статуса государственных и муниципальных органов [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

⁶⁴ О некоммерческих организациях: Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

11. «Особый характер, степень и формы автономии, обусловленные иным, чем у юридических лиц частного права характером деятельности»⁶⁵.

Для одних субъектов автономия может быть ограничена, в частности для органов публичной власти, у иных же достаточно широка, самостоятельность и сфера деятельности предопределяется законодательством в общей форме, а деятельность уже уставом лица. Н.Д. Репина делает акцент на «определенной степени автономии»⁶⁶, указывая на то, что автономия определяется при создании, имеет ограниченный характер относительно юридических лиц частного права.

На наш взгляд, необходимо учитывать, что государству, как суверену, принадлежит наибольшая автономия, и относительно юридических лиц частного, и публичного права. А если перейти в иную крайность, то некоммерческие организации вовсе могут не обладать автономией. Таким образом, данная характеристика не имеет универсального характера, и противопоставляет публичные юридические лица не только частным, но и так же публичным между собой.

Помимо указанных выше признаков, исследователями предлагается выделять и иные, но не получившие признания в научной литературе. Например:

1. В отличие от частных юридических лиц, для публичных отсутствует необходимость лицензирования, или государственной регистрации для органов власти⁶⁷.

Признак не имеет универсального характера. Относительно лицензирования, может разграничивать не только юридическое лицо публичного права от лица частного, но и даже частные между собой.

2. Фактор длительности их существования⁶⁸.

⁶⁵ Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права - М.: Норма, 2007. С. 212.

⁶⁶ Репина Н. Д. Юридическое лицо публичного права // Государство и право России: история - современность - перспективы развития. Материалы II Региональной межвузовской научно-практической конференции, 7 декабря 2006 года. Нижний Новгород: НФ ИБП, 2007. С. 210.

⁶⁷ Кузьмин А. Г. Юридические лица как субъекты конституционно-правовых отношений: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2007. С. 22.

На наш взгляд, данный признак обоснованно может применяться только к государству.

3. Бесприбыльный характер деятельности юридических лиц публичного права не дает применять в оценке их деятельности общеизвестные экономические критерии – рентабельность, оборачиваемость и проч., которые, напротив, определяют эффективность частно-правовых юридических лиц⁶⁹.

Хотя сейчас существует критерий эффективности государственного управления (и иные), который применяется уже несколько лет. Вопрос целесообразности, естественно, остается открытым.

Такой объемный перечень признаков, предложенных отечественными исследователями, говорит о том, что предпринимаются попытки найти наиболее системный и обоснованный подход к понятию, а, следовательно, и сущности категории. Однако, перечень признаков, сформированных в зарубежной литературе значительно уже.

Л.А. Мицкевич приводит перечень признаков предложенных в немецкой науке, на основе трудов Mayer F., Kopp F., указывает на то, что принято выделять следующие признаки юридических лиц публичного права:

«- учреждение актом государства (законом или на основе закона), регламентирующим их правовое положение и деятельность;

- публичная цель деятельности;

- выполнение функций государства, что позволяет действовать от имени государства и в то же время от своего имени;

- обособленность в правовом смысле (субъект права), осуществление публичного управления под свою ответственность;

- наличие властных полномочий (*hoheitliche Befugnisse*), которые понимаются не только как полномочия по применению принуждения и

⁶⁸ Бабичев И. В. К вопросу о различии юридических лиц публичного права и юридических лиц частного права (институционально-системный подход) // Конституционное и муниципальное право. № 10. 2007. С. 6.

⁶⁹ Зенков М. Ю. Публично-правовое юридическое лицо: проблемы адекватного их природе правового регулирования статуса государственных и муниципальных органов [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

изданию актов обязательного характера (Zwangs- und Befehlsgewalt), но в целом, как публично-правовая компетенция (öffentlich-rechtliche Handlungsmacht)»⁷⁰.

Понятия юридического лица публичного права в российском законодательстве нет. Выше отмечены основные особенности юридического лица публичного права. Создание понятия юридического лица публичного права не менее сложно, чем формулировка общего понятия юридического лица.

Создаваемое с учетом общего подхода к понятию юридического лица и отмеченных особенностей юридического лица публичного права понятие последнего должно учитывать различия юридических лиц частного и публичного права и вместе с тем не исключать смешанных, пограничных явлений («возможность для некоторых юридических лиц публичного права выступать в определенных ситуациях в гражданских правоотношениях и запрет делать это в других ситуациях и другим субъектам публичного права»⁷¹). Вряд ли в такое определение следует включить все отмеченные выше особенности юридического лица публичного права. Это приведет к излишней громоздкости определения. Достаточно включить лишь наиболее существенные признаки (родовые особенности) в их обобщенном виде и учесть многовариантность видовых форм, указать на особую роль юридического лица публичного права в обществе.

Популярным в юридической литературе является определение, предлагаемое В.Е. Чиркиным. Он считает, что «юридическое лицо публичного права – это признанное публичной властью в этом качестве материальное и публично-правовое некоммерческое образование, выступающее в правоотношениях в различных организационно-правовых формах в целях общего блага путем законного применения публичной

⁷⁰ Мицкевич, Л. А. Очерки теории административного права: современное наполнение: монография. М.: Проспект, 2015. С. 43-44.

⁷¹ Ястребов О. А. Критерии разграничения юридических лиц публичного права и юридических лиц частного права. // Журнал Российский судья. 2010. № 4. С. 34.

власти, сотрудничества с ней, давления на нее, имеющее название, другие идентифицирующие признаки, обладающее имуществом, имеющее права и обязанности и несущее ответственность за свои правовые акты и действия»⁷². Оно воспроизводится в работах иных авторов, например в исследовании А.В. Лавренюка⁷³.

Необходимо обратить внимание, что ряд признаков, используемых в определении В.Е. Чиркиным, вряд ли стоило включать. Например, указание на наличие названия и иных идентифицирующих признаков, обладание имуществом, ссылка на права и обязанности – ведь само наличие юридической личности предполагает правосубъектность...

Так же свое определение предлагает М.Ю. Зенков. Автор указывает на то, что юридическим лицом публичного права необходимо признавать «организацию, создаваемую на основе нормативного правового акта управомоченного государственного или муниципального органа для самостоятельной в пределах своей компетенции и предоставленных полномочий реализации исключительно общественно значимой цели, не связанной с получением прибыли; организацию, структура, руководство, предельная численность работников и лимиты расходов на содержание которой утверждаются актом уполномоченного органа; организацию, наделенную в соответствующем порядке государственным или муниципальным имуществом (на специальном вещном праве), финансирование деятельности которой производится из средств соответствующего государственного или муниципального бюджета (бюджетно-сметный режим использования финансовых и материальных ресурсов), а подотчетность и контроль осуществляется в административно-

⁷² Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права. М.: Норма, 2007. С. 94.

⁷³ Лавренюк А. В. Субъекты публичного права: теоретико-правовое исследование: автореф.... дисс. канд. юрид. наук. М., 2007. С. 18.

публичном порядке Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием и их органами»⁷⁴.

Данное определение излишне развернутое, и предполагает наличие «случая» для отнесения конкретного субъекта к числу определяемого круга лиц.

О.А. Ястребов полагает, что юридическое лицо публичного права – «это организация, которая создана на основе закона или во исполнение закона для реализации общественно значимых целей, интегрирована в систему публичного управления и действует от своего имени в установленной организационно-правовой форме в рамках правового режима, определяемого в своей основе нормами публичного права»⁷⁵.

По-нашему мнению, спорным представляется указание на признак интегрированности в политическую систему, исключающий из числа лиц, относимых к юридическому лицу публичного права церковь, университет, негосударственный фонд...

На наш взгляд, представляется, что юридическое лицо публичного права – юридическое лицо, деятельность которого определяется публично-правовыми нормами и связана с публичной властью, обладающее правосубъектностью преимущественно публичной, частно-правовая же ограничена соответствующими целями создания.

Данное определение включает основные универсальные признаки лица и позволяет отграничить круг субъектов, который необходимо отнести к категории «юридическое лицо публичного права». Указание на «юридическое лицо» позволяет не включать признаки юридического лица и не загромождать излишне.

⁷⁴ Зенков М. Ю. Административная реформа и изменение правового статуса государственных органов и органом местного самоуправления [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

⁷⁵ Ястребов О. А. Юридическое лицо публичного права: сравнительно-правовое исследование. М., 2010. С. 64.

2.2 Правосубъектность юридических лиц публичного права

Вопрос о правосубъектности юридических лиц публичного права является одним из ключевых для выявления их специфики как субъектов права.

Правосубъектность – это важнейший элемент правового статуса юридических лиц публичного права так, как характеризует их возможность вступления в соответствующие правоотношения и выступает по своей сущности основной предпосылкой их существования.

Понимание термина «правосубъектность юридических лиц публичного права» усложняется наличием огромного количества точек зрения, касающихся самой правосубъектности.

В соответствии со ст. 5 Кодекса административного судопроизводства РФ⁷⁶ (далее – КАС РФ), под административной процессуальной правосубъектностью понимается совокупность административной правоспособности и административной дееспособности. Данной характеристикой в равной мере наделяются органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления, их должностные лица, общественные объединения, религиозные и иные организации, в том числе некоммерческие, а также общественные объединения и религиозные организации, не являющимися юридическими лицами.

Согласно ст. 5 КАС РФ, административная процессуальная правоспособность представляет собой «способность иметь процессуальные права и нести процессуальные обязанности».

В соответствии со ст. 5 КАС РФ, административная процессуальная дееспособность – «способность своими действиями осуществлять процессуальные права и исполнять процессуальные обязанности».

⁷⁶ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: Федеральный закон от 08.03.2015 № 21-ФЗ (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

Таким образом, под административной правосубъектностью организаций следует понимать способность быть носителем прав и обязанностей, способность вступать в административные правоотношения.

В литературе вопрос о структуре правосубъектности является дискуссионным, некоторые исследователи помимо указанных элементов включают дополнительно деликтоспособность, сторонники данного подхода определяют ее как «способность лица нести ответственность за совершенное им правонарушение»⁷⁷. Но выделяют ее не как отдельный элемент, а в составе дееспособности. О.А. Ястребов, например, предлагает включать в дееспособность 4 части: «правоприобретательную, правораспорядительную, правоисполнительную и правоосуществительную, деликтоспособность»⁷⁸ – данная точка зрения не нашла поддержки в науке.

По мнению, О.И. Тарасова «административная правосубъектность юридических лиц публичного права имеет трехчленную структуру: наряду с правоспособностью и дееспособностью она содержит третий структурный элемент – компетенцию»⁷⁹. На наш взгляд, с данным мнением не представляется возможным согласиться, так как правосубъектность скорее выражается через компетенцию, которая характеризует правовой статус. При включении компетенции в состав правосубъектности происходит смешение категорий разных правовых плоскостей.

Исследуя дееспособность государства Р.А. Ромашов предлагает выделять в ее структуре два элемента: «кратоспособность – качественную сторону государственной деятельности, характеризующую реальную способность государства осуществлять публичную политическую власть; и деликтоспособность – отражает его обязанность нести ответственность в

⁷⁷ Адарченко Е. О. Административная правосубъектность юридических лиц публичного права // Административное и муниципальное право. 2013. № 5. С. 413.

⁷⁸ Ястребов О. А. Юридическое лицо публичного права: сравнительно-правовое исследование. М., 2010. С. 66.

⁷⁹ Тарасов О. И. Проблемы административно-правового статуса российских юридических лиц публичного права // Закон. 2012. № 12. С. 20.

случае невыполнения принятых на себя обязательств, а также совершения противоправных деяний»⁸⁰.

«Административная дееспособность юридических лиц публичного права возникает одновременно с правоспособностью, а именно в момент создания данного юридического лица публичного права»⁸¹.

По мнению Р.А. Ромашова, правоспособность в сфере публичного права возникает «с момента издания документа властно-распорядительного характера, при этом инициатива его создания исходит от субъекта - учредителя, являющегося носителем публичного интереса»⁸². Он приходит к выводу о том, что государственная регистрация лица, созданного в данном порядке, является производным, а не основополагающим, как в частном праве, действием. Данный подход представляется верным, за некоторыми исключениями, допустим, религиозные организации создаются не в приказном порядке.

«При анализе правосубъектности юридических лиц публичного права вполне уместно использовать подход, который понимает содержание категории «правосубъектность» как строго отраслевого»⁸³. Согласно данному подходу, отдельный субъект права наделяется разными видами правосубъектности, образующих определенную совокупность – правовой статус. Д. А. Медведев рассматривая данный вопрос на примере государственного предприятия, которое во многих странах относят к юридическим лицам публичного права, указывает на то, что «правовой статус государственного предприятия представляет собой единство его гражданской правосубъектности, административной правосубъектности

⁸⁰ Ромашов Р. А. Некоторые проблемные аспекты понимания правосубъектности индивидуального и коллективного лица [Электронный ресурс] // Международная ассоциация содействия правосудию. Режим доступа: <http://www.iaaj.net/>

⁸¹ Адарченко Е. О. Административная правосубъектность юридических лиц публичного права // Административное и муниципальное право. 2013. № 5. С. 412.

⁸² Ромашов Р. А. Некоторые проблемные аспекты понимания правосубъектности индивидуального и коллективного лица [Электронный ресурс] // Международная ассоциация содействия правосудию. Режим доступа: <http://www.iaaj.net/>

⁸³ Ястребов О. А. Юридическое лицо публичного права: сравнительно-правовое исследование. М., 2010. С. 66.

(компетенции), финансовой правосубъектности, трудовой правосубъектности и процессуальной правосубъектности»⁸⁴.

Важное значение имеет подразделение правосубъектности на публично-правовую и гражданско-правовую.

Под публично-правовой правосубъектностью О.А. Ястребов предлагает понимать «признаваемую нормами публичного права способность лица обладать субъективными публичными правами и обязанностями, своими действиями приобретать и осуществлять их, а также нести ответственность за совершение данных действий, неисполнение публичных обязанностей и нарушение публично-правовых запретов»⁸⁵. Гражданскую же правосубъектность автор характеризует, как «способность лица иметь субъективные гражданские права и обязанности, позволяющие участвовать в гражданском обороте, своими действиями приобретать и осуществлять их и нести гражданско-правовую ответственность за правонарушения в области договорных обязательств и за внедоговорные гражданские правонарушения»⁸⁶.

Наличие, или преобладание определенной правосубъектности некоторые авторы⁸⁷ относят к разграничительным признакам юридического лица на частные и публичные. Правовое положение публичных юридических лиц характеризуется преобладанием публично-правовой над частной. А.В. Костин полагает, что в случае утраты или длительного неиспользования последней, лицо «не потеряет положение как субъект права, собственную организационно-правовую форму, цель деятельности и создания»⁸⁸.

Публичные юридические лица участвуют в гражданском обороте в той мере, в которой это служит достижению целей деятельности. Именно в этом

⁸⁴ Медведев Д. А. Проблемы реализации гражданской правосубъектности государственного предприятия: автореф. дисс. ... канд. юрид. Наук. Л., 1990. С. 8.

⁸⁵ Ястребов О. А. Юридическое лицо публичного права: Сравнительно-правовое исследование: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2010. С. 54.

⁸⁶ Там же. С. 55.

⁸⁷ Костин А. В. Особенности Российской Федерации, федеральных и муниципальных образований как субъектов гражданского права: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2002. С. 7.

⁸⁸ Там же.

случае они приравниваются к юридическим лицам публичного права. В данном случае действуют ни как властный субъект, а реализуя частную правосубъектность в формах и пределах, установленным гражданским законодательством.

В тоже время, юридические лица частного права выступают не как хозяйствующие субъекты в публичном праве, а осуществляют публичную правосубъектность, установленную соответствующим правом. Примером может служить привлечение к административной ответственности.

Гражданско-правовая правосубъектность является неосновной, специальной для юридических лиц публичного права. Правосубъектность данных субъектов определяются нормами публичного права для реализации именно публичных целей, в соответствии с конституционным и административным законодательством. Они создаются не в рамках гражданско-правового поля, как сказано выше не на основании его норм и, соответственно не исключительно для целей хозяйственной деятельности.

Но для реализации предусмотренных для каждого субъекта публичных целей и функций, ему необходимо участвовать в гражданском обороте.

Таким образом, «в плане законодательного регулирования порядок образования, правовой статус и правовой режим деятельности юридических лиц публичного права должны определяться публично-правовым законодательством, а отдельные общие положения, касающиеся реализации их гражданской правосубъектности – нормами гражданского законодательства»⁸⁹.

По аналогии с гражданским правом, дееспособность юридических лиц публичного права может быть как полной, так и ограниченной. Возможно ограничение публичным правом дееспособности тех субъектов, самостоятельность которых не гарантирована. «Это обусловлено тем, что признание юридической личности за публичными организациями зависит не

⁸⁹ Ястребов О. А. Юридическое лицо публичного права: сравнительно-правовое исследование. М., 2010. С. 66

от «доюридических» обстоятельств, а от воли законодателя»⁹⁰. Однако, такие субъекты как государство, субъекты федерации, муниципальные образования, обладают наибольшей автономией. Степень автономии иных лиц может определяться законодательством, посредством установления режимов контроля и охраны.

В зарубежной доктрине совокупность всех этих видов контроля нередко обозначают как «административная опека»⁹¹. «В административном праве зарубежных стран выделяют два вида административной опеки: обычная и экстраординарная.

1. Обычная опека имеет в качестве своего объекта финансы, публичных служащих, назначаемых «курирующим» органом и специализированную деятельность юридических лиц публичного права, для осуществления которой они были созданы.

2. Экстраординарная опека осуществляется в чрезвычайных ситуациях, вызванных дисфункциональными процессами в деятельности юридических лиц публичного права и касается не только отдельных незаконных актов и действий, а распространяется на всю их деятельность, поскольку она значительно отклоняется от целей, ради достижения которых они были созданы»⁹².

В качестве примера проявления обычной административной опеки, содержащегося в отечественном законодательстве, можно привести ч. 2 ст. 26 Федерального закона № 317-ФЗ, в соответствии с которой «генеральный директор Корпорации назначается на должность и освобождается от должности Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Правительства Российской Федерации»⁹³.

⁹⁰ Ястребов О. А. Юридическое лицо публичного права: сравнительно-правовое исследование. М., 2010. С. 67.

⁹¹ Там же.

⁹² Зеленцов А. Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах. М.: Изд-во РУДН, 2002. С. 18.

⁹³ О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»: Федеральный закон от 01.12.2007 № 317-ФЗ (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 2007. № 49. Ст. 6078.

Вопросы о признаках, а соответственно понятии, и правосубъектности являются ключевыми для выявления специфики таких субъектов, как юридические лица публичного права. Понятие юридического лица публичного права давно обстоятельно анализируется в юридической литературе, исследователями предлагаются разнообразные определения, которые сформированы посредством перечисления основных черт. Сформирован массив признаков, которые позволяют выделить категорию «юридическое лицо публичного права» как вид юридического лица. Исследуя правосубъектность, необходимо отметить, что под ней следует понимать способность быть носителем прав и обязанностей, способность вступать в административные правоотношения. Ключевым для данных субъектов является преобладание публичной правосубъектности над гражданско-правовой.

3 Классификация юридических лиц публичного права

3.1 Виды юридических лиц публичного права за рубежом

Классификация юридических лиц публичного права в зарубежной литературе производится на основе особенностей их правового регулирования в отдельном государстве. Ее итоги крайне разнообразны. Для построения более стройной классификации, применительно нашей правовой системы, необходим анализ решения данного вопроса в иных странах.

Так, «венесуэльский Гражданский кодекс (ст. 19) перечисляет следующие виды юридических лиц публичного права:

1. нация,
2. общности, которые ее составляют,
3. церкви любого вероисповедания,
4. университеты

и другие моральные существа или образования публичного характера.

Соответственно, в венесуэльской литературе классификация юридических лиц публичного права производится, как правило, на основе перечня, установленного ГК, с соответствующими комментариями»⁹⁴.

Выделяя нацию в качестве особого вида, под ней понимается государство, которое представляет собой ее организационно-правовую форму. Общности включают в себя штаты, федеральный округ, федеральное владение и муниципальные образования. Можно сделать вывод, что в отличие от нашего законодательства, в данном случае органы не признаются юридическими лицами.

Удачным представляется критерий классификации, присущий испанской литературе, а именно «степень интегрированности в государственную организацию. Исходя из этого критерия «юридические

⁹⁴ Ястребов О. А. Юридическое лицо публичного права: Сравнительно-правовое исследование: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2010. С. 37.

лица публичного права классифицируются на: территориальные и институциональные»⁹⁵.

Соответственно для первой группы сущностным элементом является территория. В их число в Испании включают:

1. государство,
 2. автономные и муниципальные образования,
 3. провинции,
 4. межмуниципальные образования,
 5. округа
- и т.д.

Данные образования рассматриваются как учрежденные совокупностью лиц, связанных с определенной территорией, общности.

«Институциональные юридические лица публичного права рассматриваются как учрежденные для достижения целей, отличающихся от частных целей лиц, которые их составляют или которые ими управляют»⁹⁶. Главным критерием в данном случае выступает функциональный критерий, т.е. критерий цели.

В Германии используется аналогичный подход. Выделяются «территориальные юридическими лицами публичного права:

1. федерация,
2. субъекты федерации,
3. общины.

Именно они являются полноправными субъектами права и наделяют правом выступать от своего имени органы, учреждения и других субъектов публичного управления. На своей территории они обладают полной компетенцией, которая ограничивается только компетенцией вышестоящего и нижестоящего субъектов управления»⁹⁷.

⁹⁵ Ястребов О. А. Юридическое лицо публичного права: Сравнительно-правовое исследование: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2010. С. 37.

⁹⁶ Там же.

⁹⁷ Мицкевич Л. А. Очерки теории административного права: современное наполнение: монография. М.: Проспект, 2015. С. 43.

Иные юридические лица публичного права так же выделяются по функциональному критерию. «Они создаются для реализации какой-либо определенной задачи, выделенной из множества государственных задач и задач местного самоуправления. Таким образом, учреждения телерадиовещания должны обеспечить организацию телерадиовещания, адвокатские палаты представляют интересы их членов и исполняют некоторые закрепленные за ними управленческие задачи. В том числе и университеты в правовом смысле являются корпорациями публичного права»⁹⁸.

Помимо названных, в Германии выделяются «частично (ограниченно) правоспособные организации, которые не имеют статуса юридических лиц публичного права, однако под собственную ответственность реализуют определенные управленческие задачи, но лишь в той степени, насколько они наделены собственными правами и обязанностями. Примерами частично правоспособных корпораций являются факультеты университетов – в отличие от университета они не выступают юридическими лицами публичного права»⁹⁹.

«Во Франции в систему юридических лиц публичного права входят шесть категорий субъектов, а именно:

1. государство,
2. округа,
3. департаменты,
4. общины,
5. публичные учреждения (высшие учебные заведения, общественные больницы, торговые палаты, Французская энергетическая компания, Национальная компания железных дорог и др.),
6. объединения публичного интереса»¹⁰⁰.

⁹⁸ Мицкевич Л. А. Очерки теории административного права: современное наполнение: монография. М.: Проспект, 2015. С. 43.

⁹⁹ Там же.

¹⁰⁰ Чиркин В. Е. О понятии и классификации юридических лиц публичного права // Журнал российского права. 2010. № 6. С. 97.

Некоторые постсоветские страны в специальных законах или гражданских кодексах называют отдельные виды юридических лиц публичного права. Примером может служить Гражданский кодекс Грузии¹⁰¹. Ст. 1509 «Юридические лица частного и публичного права», в качестве публичных называет:

а) государство;

б) самоуправляющаяся единица.

в) юридические лица, созданные государством на основании законодательства или административного акта, которые сформированы не в организационно-правовых формах, определенных Гражданским кодексом или Законом Грузии «О предпринимателях»;

г) государственные учреждения и государственные фонды, которые созданы не в соответствии с Гражданским кодексом или Законом Грузии «О предпринимателях»;

д) созданные на основании законодательства для достижения публичных целей негосударственные организации (политические партии и другие);

е) признанное Конституционным соглашением Грузии юридическое лицо публичного права – Грузинская Апостольская Автокефальная Православная Церковь;

ж) религиозные объединения.

Таким образом, напрашивается вывод, что отдельные страны, ранее входившие в СССР, смогли преодолеть сложившийся в прошлом веке стереотип и адекватно подойти к решению вопроса о юридических лицах.

В странах англосаксонского права, а именно в США, обычно не используется термин «юридическое лицо», таким образом, не встречается и термин «юридическое лицо публичного права». Взамен ему употребляется «корпорация». «В научной литературе такими юридическими лицами

¹⁰¹ Гражданский кодекс Грузии от 26.06.1997 [Электронный ресурс] // Федеральный правовой портал «Юридическая Россия». Режим доступа: <http://www.law.edu.ru/>.

считаются государство, штаты, так называемые независимые агентства, создаваемые для управления разными сторонами жизни общества»¹⁰².

Гражданский кодекс Нидерландов¹⁰³ в книге 2 «Юридические лица» в ст.1 говорит о том, что:

1. Государство, провинции, муниципалитеты, советы по водным ресурсам, а также все органы, которым предоставлена власть в соответствии с Конституцией, имеют правосубъектность.

2. Другие органы, на которые возложена часть правительственной задачи, имеют правосубъектность только в том случае, если это вытекает из положений, установленных законом или в соответствии с ним.

Далее следует указание на то, что к этим субъектам не применяются положения гражданского законодательства.

О.А. Ястребовым¹⁰⁴ была предпринята попытка создать классификацию «юридических лиц публичного права», которая бы была наиболее универсальной и охватывала как можно больше современных государств, признающих данный институт. Основаниями для классификации исследователь считает два критерия: материальный и формальный.

«Материальный критерий опирается на конкретную организацию лиц и имущества, которая служит материальным субстратом того или иного юридического лица публичного права, Исходя из этого критерия они могут быть подразделены на

- а) территориальные
- б) институциональные.

Формальный критерий раскрывает легальный способ создания юридических лиц публичного права и их юридическую природу.

¹⁰² Чиркин В. Е. О понятии и классификации юридических лиц публичного права // Журнал российского права. 2010. № 6. С. 96.

¹⁰³ Гражданский кодекс Нидерландов от 01.01.1992 [Электронный ресурс] // Руководство по информации и услугам от всех правительств. Режим доступа: <https://www.overheid.nl/>.

¹⁰⁴ Ястребов О. А. Юридическое лицо публичного права: Сравнительно-правовое исследование: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2010. С. 67-69.

Исходя из способа создания можно выделить следующие категории этих юридических лиц:

- а) создаваемые суверенным конституирующим актом (государство);
- б) создаваемые юридическим лицом публичного права на основе одностороннего публичного акта (закона или подзаконного акта) или двустороннего публичного акта - публично-правового договора (например, в отдельных странах - автономные образования);
- в) создаваемые на основе публично-правового закона в добровольном порядке путем свободного волеизъявления (отдельные виды некоммерческих организаций)¹⁰⁵.

При формальном критерии автор предлагает разделить все юридические лица публичного права на государственные и негосударственные. Далее каждую из вышеназванных групп подразделяет на территориальные и функциональные.

К государственным территориальным относятся: государство, административно-территориальные образования и муниципальные образования.

В государственные функциональные включаются: органы публичной власти, государственные корпорации, государственные предприятия и государственные фонды.

В составе негосударственных территориальных присутствует только один субъект – это муниципальные образования, не включенные в систему государственной власти.

А к негосударственным функциональным в свою очередь относятся: общественные организации, саморегулируемые организации, политические партии, некоммерческие профессиональные организации и религиозные организации.

¹⁰⁵ Ястребов О. А. Юридическое лицо публичного права: Сравнительно-правовое исследование: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2010. С. 68.

Таким образом, получается 4 группы публичных юридических лиц, которые максимально охватывают и совмещают подразделения сформированные современными государствами. Данная классификация в самых общих чертах описывает классификацию и, конечно, не учитывает специфику отдельных государств.

Проанализировав малую часть положений, касающихся юридических лиц публичного права и их признания в развитых странах, можно сделать вывод о том, что в большинстве государствах основным критерием классификации является выделение групп по территориальному признаку и признаку цели (функциональному признаку).

3.2 Виды отечественных юридических лиц публичного права

Изначально необходимо отметить, что, как указано выше, понятие «юридическое лицо» и «юридическое лицо публичного права» соотносятся как род и вид. Следовательно, во главу системы необходимо поставить «юридическое лицо», которое в дальнейшем подразделяется на юридические лица частного и публичного права. Далее по тексту раскрывается лишь одна ветвь системы, являющаяся предметом настоящего исследования – публичные юридические лица.

В юридической литературе не раз предпринимались попытки классификации юридических лиц публичного права с целью выстроить определенную систему. Построение классификации дает законченное представление о классифицируемом явлении, помогает глубже понять его сущность.

К примеру, В.Е. Чиркин предложил свою классификацию¹⁰⁶. В качестве критерия, по его мнению, следует рассматривать 4 наиболее общих признака, которые одновременно выступают особенностями каждой выделяемой группы:

¹⁰⁶ Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права. М.: Норма, 2007. С. 101-102.

1. Способы отношений и связей с публичной властью (осуществление власти или иные отношения);
2. Порядок создания;
3. Организационно-правовая форма того или иного вида публично-правового образования (объединение, учреждение, орган и др.);
4. Способы деятельности.

Положив в основу указанные выше признаки-критерий, исследователь предлагает выделять пять наиболее общих родов юридических лиц публичного права.

1. Государство и государственные (государст्वоподобные) образования (субъекты федераций и территориальные автономии);
2. Территориальные публичные коллективы разного уровня;
3. Органы публичной власти (государства, субъектов федераций и муниципальных образований, т.е. местного самоуправления);
4. Учреждения публичной власти (государственные, т.е. федеральные, субъектов федераций и муниципальных образований);
5. Некоммерческие организации общественного характера (слово «общественного» исключает религиозные организации).

Данная классификация образует своего рода систему, каждая группа подразделяется на присущие ей виды. Например, среди некоммерческих общественных организации далее выделяются политические и неполитические.

Представленной классификации присущи свои достоинства и недостатки. В. Е. Чиркин исключает из числа публичных юридических лиц религиозные организации, обосновывая это тем, что «церковь отделена от государства – средоточия политической власти, она не вправе участвовать в политике. Религиозные организации не вправе оказывать давление на государственную власть, они не могут быть наделены отдельными полномочиями органов государства, субъектов РФ, местного самоуправления (что иногда возможно для некоммерческих общественных организаций).

Религиозные организации могут заниматься некоторыми видами социальной благотворительной деятельности (например, помощь обездоленным лицам), но они действуют главным образом в интересах своей паствы (прихожан церкви), удовлетворяют частные духовные запросы»¹⁰⁷. На наш взгляд, вряд ли можно поддержать данную позицию.

В законодательстве и доктрине зарубежных стран существует иной подход к решению данного вопроса. Как было обозначено в предыдущем параграфе, религиозные организации признаются в ряде стран юридическими лицами публичного права. Как отмечает Д. Цомокос¹⁰⁸ (на примере Греции), деятельность данных субъектов имеет социальную направленность. Она ориентирована на тех, кто не охвачен государственной поддержкой, дополняет деятельность социального государства.

«Церковь отделена от государства, но не от политической системы, поскольку является одним из ее неполитических элементов. Религиозные организации, с одной стороны, вполне могут, причем в отдельных странах весьма значительно, оказывать влияние на политическую власть, а, с другой стороны, использоваться публичной властью в качестве «приводных ремней» для реализации определенных управленческих задач»¹⁰⁹. На примере нашего государства, обоснованно напрашивается вывод, что религиозные организации действуют не исключительно в интересах паствы и удовлетворяют только частные запросы.

Очевидным является отнесение к числу публичных юридических лиц корпораций, которые так же не включены.

В. Е. Чиркин относит к числу юридических лиц публичного права публично-правовые образования. Данный подход следует признать верным.

«При построении общетеоретической классификации государство должно рассматриваться в качестве первого и важнейшего юридического

¹⁰⁷ Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права - М.: Норма, 2007. С. 104.

¹⁰⁸ Цомокос Д. Церковная собственность, социальное государство и всемирный финансово-экономический кризис [Электронный ресурс] // Научный богословский портал. Режим доступа: <http://www.bogoslov.ru/>.

¹⁰⁹ Ястребов О. А. Юридическое лицо публичного права: Сравнительно-правовое исследование: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2010. С. 39.

лица публичного права, как с точки зрения истории, так и современной иерархии элементом системы этих лиц»¹¹⁰. Таким образом, государство представляет политическое общество. Обоснованным является вывод что, так как наше государство является федерацией, к рассматриваемой категории необходимо отнести и субъекты федерации. Аналогичный подход реализован и в развитых зарубежных странах, где выделяются юридические лица публичного права по территориальному критерию.

Сложность вызывает отнесение органов публичной власти к особому виду юридических лиц публичного права. Как правило, в большинстве стран к решению данного вопроса подходят отрицательно.

Так, во Франции «государство как публичное юридическое лицо объединяет множество органов: центральные (Президент и Премьер-министр с их службами, министерства), локальные службы (префекты с их службами, децентрализованные службы министерств – их представительства в регионах). Ни один из этих органов не имеет статуса юридического лица, выступая от имени государства»¹¹¹.

В России же законодатель наделил органы публичной власти правами юридического лица.

В соответствии с п. 7 ст. 4 и п. 4 ст. 20 Федерального закона № 184-ФЗ¹¹² законодательные и исполнительные органы субъектов РФ обладают правами юридического лица. В последующем, законом была объявлена именно юридическим лицом Счетная палата (п. 4 ст. 2 ФЗ № 41-ФЗ¹¹³).

«Начиная с 2004 г. в положениях о федеральных министерствах, службах и агентствах, утвержденных указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ, все министерства, службы, агентства (в

¹¹⁰ Ястребов О. А. Юридическое лицо публичного права: Сравнительно-правовое исследование: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2010. С. 54.

¹¹¹ Талапина Э. В. Административное право Франции сегодня // Ежегодник сравнительного правоведения. 2004. С. 139.

¹¹² Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

¹¹³ О Счетной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.

том числе недолго существовавшие два комитета - по рыболовству и делам молодежи) были названы юридическими лицами»¹¹⁴. Согласно п. 9 ст. 35 и п. 7 ст. 37 ФЗ № 131-ФЗ¹¹⁵ представительный орган и местная администрация обладают правами юридического лица.

Таким образом, в соответствии с небольшой частью характерных правовых актов, образовалось множество юридических лиц в сфере государственного и муниципального управления. Так как наше законодательство не признает институт «юридического лица публичного права», органы признаются частными юридическими лицами. Это происходит с целью наделения их гражданской правосубъектностью.

На наш взгляд, верным представляется подход, уже неоднократно озвученный выше, о том, что «органы публичного образования являются только его представителями, сами не обладают правоспособностью, т.к. приобретают права и обязанности не для себя, а для публичных образований»¹¹⁶. Следовательно, их не стоит признавать юридическими лицами публичного права.

Подход законодателя представляется непоследовательным и запутывает взаимоотношения между публично-правовыми образованиями, не являющимися юридическими лицами, и органами. Он так же имеет некое противоречие гражданскому законодательству, ведь в ст. 125 ГК РФ¹¹⁷ сказано, что органы действуют от имени государства, субъектов и муниципальных образований. Что в очередной раз подтверждает правильность выбранного подхода.

Популярным в юридической литературе является подход, который соотносит публично-правовое образование и орган публичной власти, как

¹¹⁴ Чиркин В. Е. О понятии и классификации юридических лиц публичного права // Журнал российского права. 2010. № 6. С. 89.

¹¹⁵ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

¹¹⁶ Мицкевич, Л. А. Очерки теории административного права: современное наполнение: монография. М.: Проспект, 2015. С. 46.

¹¹⁷ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): Федеральный закон от 30.11.1994 № 51-ФЗ (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

«юридическое лицо - орган юридического лица». Однако он реализуется только в случае признания за первыми статуса юридического лица публичного права.

«В то же время публично-властные полномочия могут осуществлять и другие организации, обладающие гражданской правосубъектностью, что сближает данные организации с органами публично-правовых образований, посредством которых они функционируют, но самостоятельная правосубъектность этих организаций не позволяет причислять их к органам единого публично-правового образования. Государство здесь в определенных целях ограничивает свои властные полномочия, наделяя ими самостоятельные организации.»¹¹⁸. О.Ю. Усков выделяет два способа наделения:

1. публично-правовое образование становится учредителем организации, наделяя данную организацию публично-властными полномочиями в акте об учреждении (публично-правовые учреждения).

2. публично-правовое образование наделяет создаваемое субъектами частного права объединение публично-властными полномочиями (публично-правовые корпорации).

К числу первых необходимо отнести такие организации, как Пенсионный фонд РФ, Центральный банк РФ, Фонд социального страхования РФ, Фонд обязательного медицинского страхования и т.п. Данных субъектов объединяет то, что они созданы государством, но при этом не вошли в систему органов законодательной, исполнительной и судебной власти. «Они имущественно обособлены от создавшего их публично-правового образования»¹¹⁹.

В соответствии со ст. 2 ФЗ № 86-ФЗ¹²⁰ уставный капитал и иное имущество Банка России являются федеральной собственностью, но

¹¹⁸ Усков О. Ю. Юридические лица публичного права: понятие и виды // Журнал российского права. 2010. № 6. С. 108.

¹¹⁹ Там же. С. 109.

¹²⁰ О Центральном банке Российской Федерации (Банке России): Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

Центральный банк осуществляет полномочия по владению, пользованию и распоряжению самостоятельно, в соответствии с целями и в порядке, установленными ФЗ. Одновременно Центральный банк осуществляет публично-властные полномочия: государственная регистрация кредитных организаций, выдача им лицензий на осуществление банковских операций, приостановление и отзыв лицензий; установление правил осуществления расчетов в Российской Федерации и правил проведения банковских операций; регистрация эмиссии ценных бумаг кредитными организациями в соответствии с федеральными законами; банковский надзор; организация и осуществление валютного регулирования и контроля и т.д.

Аналогичный подход используется законодателем относительно Пенсионного фонда РФ. Согласно ст. 16 ФЗ № 167-ФЗ¹²¹, средства бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации являются федеральной собственностью, не входят в состав других бюджетов и изъятию не подлежат. Необходимо отметить, что данный субъект имеет источники доходов, отличающиеся от доходных источников других публично-правовых образований. Подобно Банку России, Пенсионный фонд обладает публично-властными полномочиями: назначение и выплата обязательного страхового обеспечения (трудовых пенсий), а также предусмотренных законодательством Российской Федерации других видов пенсий и пособий; проведение проверок документов, связанных с назначением (перерасчетом) и выплатой обязательного страхового обеспечения, представлением сведений индивидуального (персонифицированного) учета застрахованных лиц; осуществление контроля за обоснованностью представления документов для назначения (перерасчета) сумм обязательного страхового обеспечения, и иные.

Соответственно, к самостоятельному виду юридических лиц публичного права необходимо отнести «создаваемые государством

¹²¹ Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации: Федеральный закон от 15.12.2001 № 167-ФЗ (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 51. Ст. 4832.

учреждения, средства которых хотя и находятся в государственной собственности, но которые, во-первых, самостоятельно распоряжаются этими средствами, употребляя их на определяемые государством цели; во-вторых, имущественно обособлены от единой кассы (т.е. бюджета), за счет которой финансируется деятельность всех других органов государства; в-третьих, имеют самостоятельные источники доходов либо в виде доходов от использования закрепленного за ними имущества, либо в виде особых платежей, не являющихся налоговыми доходами бюджета какого-либо публично-правового образования; в-четвертых, осуществляют возложенные на них государством публично-властные полномочия»¹²².

Первые три признака разграничивают указанных субъектов от органов публичной власти, последний же, наоборот, сближает. Но необходимо обратить внимание на то, что имущественная обособленность зачастую бывает формальная, чем фактическая. А юридическая личность является производной от личности государства.

К иной разновидности юридических лиц публичного права О.Ю. Усков относит публично-правовые корпорации – «организации, создаваемые как минимум двумя участниками. Поэтому теоретически в них не исключено участие государства, и наделение их публично-правовыми функциями будет осуществляться примерно так же, как и наделение публично-правовых учреждений. Однако современный отечественный правопорядок знает лишь такие публично-правовые корпорации, которые создаются субъектами частного права в форме, прямо предусмотренной законодательными актами, которыми государство одновременно наделяет соответствующую корпорацию определенными публично-властными полномочиями»¹²³.

К ним исследователь относит саморегулируемые организации арбитражных управляющих и независимых оценщиков, нотариальные и

¹²² Усков О. Ю. Юридические лица публичного права: понятие и виды // Журнал российского права. 2010. № 6. С. 108.

¹²³ Усков О. Ю. Юридические лица публичного права: понятие и виды // Журнал российского права. 2010. № 6. С. 110.

адвокатские палаты, а так же иные подобные организации. По его мнению, данные организации объединяет их создание юридическими лицами, осуществляющими определенный вид деятельности, или гражданами, принадлежащими к определенной профессии. Законодатель же, в качестве условия осуществления профессиональной деятельности вводит обязательное членство в указанных организациях. Совместно с этим организациям предоставляется право утверждения правил осуществления деятельности, а так же контроль за их соблюдением. Возможно исключение из числа членов такой организации, за их нарушение – это является санкцией и по своей сути обозначает запрет на осуществление деятельности.

Относительно вопроса о необходимости отнесения некоммерческих организаций к юридическим лицам публичного права среди исследователей не существует единой позиции.

О. Ю. Усков считает, что «совершенно непонятно, в чем заключается практическая потребность выделения некоммерческих организаций в особенную категорию публичных юридических лиц, если ни законодатель, ни судебная практика и без того не испытывают особых затруднений в уяснении особенностей их правового режима»¹²⁴.

О. Ю. Бажанова, выделяя некоммерческие организации в отдельный вид, ссылается на то, что определяющим является их публичное начало: «зададимся вопросом: каким образом практическая потребность становится основным критерием обособления юридических лиц публичного права из всей совокупности юридических лиц, обладающих публичным началом в природе?»¹²⁵.

О. А. Ястребов полагает, что существенными чертами, позволяющими отнести к юридическим лицам публичного права некоммерческие организации является то, что они «создаются не для извлечения прибыли,

¹²⁴ Усков О. Ю. Юридические лица публичного права: понятие и виды // Журнал российского права. 2010. № 6. С. 105.

¹²⁵ Бажанова О. Ю. К проблеме юридического лица публичного права, или Соотношение частного и публичного в категории юридического лица // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 6. С. 15.

предпринимательской деятельности, а для достижения определенных общественных благ. Создаются по общему правилу не для осуществления публичной власти (за исключением политических партий), а для реализации корпоративных публично значимых интересов и в этих целях могут сотрудничать с публичной властью, участвовать в ее осуществлении либо оказывать на нее давление легально допустимыми в публичном управлении средствами»¹²⁶. Данные черты показывают в той или иной мере интегрированность организаций в систему публичного управления или наличие связи с публичной властью.

На наш взгляд, наиболее обоснованным будет проведение классификации аналогично применяемой многими развитыми зарубежными государствами (Испания, Германия) изначально по критерию: «степень интегрированности в государственную организацию»¹²⁷. В результате происходит подразделение юридических лиц публичного права на территориальные и институциональные.

Следовательно, к территориальным юридическим лицам необходимо отнести:

1. Государство;
2. Субъекты федерации (республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа);
3. Муниципальные образования.

К институциональным юридическим лицам публичного права необходимо отнести те организации, которые соответствуют критерию цели, организации, создаваемые для реализации какой-либо задачи, относящейся к государственным задачам или задачам местного самоуправления.

Разграничение юридических лиц на лиц публичного и частного права может иметь значение лишь в том случае, когда законодательство

¹²⁶ Ястребов О. А. Юридическое лицо публичного права: Сравнительно-правовое исследование: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2010. С. 54.

¹²⁷ Ястребов О. А. Юридическое лицо публичного права: Сравнительно-правовое исследование: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2010. С. 37.

устанавливает различный правовой режим данных групп лиц в зависимости от их классификации, порядка образования или структуры внутренних отношений. Наличие таких режимов, к тому же, предполагает законодательное обеспечение действенной защиты не только частных интересов юридических лиц частного права, но и публичного интереса, реализуемого в деятельности публичных юридических лиц, участвующих в гражданском обороте. Необходимо разумное сочетание публичных и частных начал в правовом регулировании статуса юридических лиц публичного права.

Необходимо внести изменения в ГК РФ в плане установления главного деления юридических лиц на публичные и частные, а не на коммерческие и некоммерческие. Данное положение имеет свое отражение и в гражданских кодексах зарубежных стран, признающих конструкцию юридического лица публичного права.

В данном случае в ГК необходимо обозначить, что данными субъектами являются: государство, субъекты федерации (республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа), муниципальные образования, и иные юридические лица, деятельность которых определяется публично-правовыми нормами и связана с публичной властью, обладающие правосубъектностью преимущественно публичной, частно-правовая же ограничена соответствующими целями создания.

Далее, по аналогии с Гражданским кодексом Нидерландов¹²⁸, определить что к этим субъектам не применяются положения гражданского законодательства.

А так же, представляется обоснованным указать на то, что юридические лица публичного права могут иметь гражданские права и

¹²⁸ Гражданский кодекс Нидерландов от 01.01.1992 [Электронный ресурс] // Руководство по информации и услугам от всех правительств. Режим доступа: <https://www.overheid.nl/>.

обязанности, а так же участвовать в гражданском обороте, в той степени, в которой это будет служить достижению их целей.

Заключение

Понятие юридического лица публичного права в действующем российском законодательстве отсутствует. Перспективы его появления довольно размыты, так как единая позиция по данному вопросу не выработана. Дискуссия о целесообразности введения данной категории в российское законодательство, развивающаяся в научных кругах, пока далека от завершения. Между тем решение данного вопроса непосредственно зависит от того, способно ли законодательство адекватно отражать особенности создания и функционирования всех существующих на практике юридических лиц.

Представляется возможным выделить основные причины, которые закладывают фундамент введения категории юридического лица публичного права в современное российское законодательство:

1. Необходимо сменить те конструкции, которые сложились в советский период, но применительно именно к советскому праву, и давно не соответствуют современным реалиям. К ним можно отнести конструкции «субъект, обладающий правами юридического лица», «особый субъекта права»;

2. В рамках цивилистической концепции юридического лица невозможно последовательно решить вопросы юридической личности публично-правовых образований и органов публичной власти;

3. Появление на практике организаций, не отвечающих признакам юридического лица, закрепленных в ГК РФ;

4. Гармонизация современного российского права с правом зарубежных стран, а так же с международным правом.

В целях адекватного отражения особенностей их создания и функционирования представляется целесообразным ввести данную категорию в действующее российское законодательство.

Для этого изначально необходимо обозначить, что именно понимается под юридическим лицом публичного права. В современной юридической

литературе практически отсутствуют всесторонние разработки понятия юридического лица публичного права. Тем не менее, оно употребляется некоторыми исследователями, причем часто в самых различных значениях. Переходя к вопросу о том, как должно конструироваться понятие юридического лица публичного права, необходимо учитывать следующие моменты. Во-первых, понятие юридического лица публичного права предполагает, что им, прежде всего, охватывается то, что имеет все признаки обыкновенного юридического лица, т.е. юридического лица частного права, поскольку понятие юридического лица и понятие юридического лица публичного права соотносятся как род и вид. Во-вторых, юридическое лицо публичного права должно обладать еще и дополнительными признаками, помимо признаков обыкновенного юридического лица, как раз и позволяющими относить его в особую разновидность юридических лиц.

Исходя из выделенных в ходе исследования специфических признаков, под юридическим лицом публичного права следует понимать юридическое лицо, деятельность которого определяется публично-правовыми нормами и связана с публичной властью, обладающее правосубъектностью преимущественно публичной, частно-правовая же ограничена соответствующими целями создания.

Вопрос о правосубъектности юридических лиц публичного права является одним из ключевых для выявления их специфики как субъектов права.

Под административной правосубъектностью следует понимать способность быть носителем прав и обязанностей, способность вступать в административные правоотношения.

Важное значение имеет подразделение правосубъектности на публично-правовую и гражданско-правовую. Правовое положение публичных юридических лиц характеризуется преобладанием публично-правовой над частной.

Гражданско-правовая правосубъектность является неосновной, специальной для юридических лиц публичного права. Правосубъектность данных субъектов определяются нормами публичного права для реализации именно публичных целей, в соответствии с конституционным и административным законодательством. Они создаются не в рамках гражданско-правового поля, как сказано выше не на основании его норм и, соответственно не исключительно для целей хозяйственной деятельности.

Но для реализации предусмотренных для каждого субъекта публичных целей и функций, ему необходимо участвовать в гражданском обороте.

Таким образом, в законодательстве отдельные положения, применительно гражданской правосубъектности, должны устанавливаться нормами гражданского права; а положения, регулирующие правовой статус, порядок образования, правовой режим деятельности публичных юридических лиц должны определяться публичным законодательством.

Классификация юридических лиц публичного права в зарубежной литературе производится на основе особенностей их правового регулирования в отдельном государстве. Ее итоги крайне разнообразны. Для построения более стройной классификации, применительно нашей правовой системы, необходим анализ решения данного вопроса в иных странах.

Проанализировав малую часть положений, касающихся юридических лиц публичного права и их признания в развитых странах, можно сделать вывод о том, что в большинстве государствах основным критерием классификации является выделение групп по территориальному признаку и признаку цели (функциональному признаку).

На наш взгляд, наиболее обоснованной будет проведение классификации аналогично применяемой многими развитыми зарубежными государствами (Испания, Германия) изначально по критерию: степень интегрированности в государственную организацию. В результате происходит подразделение юридических лиц публичного права на территориальные и институциональные.

Следовательно, к территориальным юридическим лицам необходимо отнести:

1. Государство;
2. Субъекты федерации (республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа);
3. Муниципальные образования.

К институциональным юридическим лицам публичного права необходимо отнести те организации, которые соответствуют критерию цели, организации, создаваемые для реализации какой-либо задачи, относящейся к государственным задачам или задачам местного самоуправления.

Разграничение юридических лиц на лиц публичного и частного права может иметь значение лишь в том случае, когда законодательство устанавливает различный правовой режим данных групп лиц в зависимости от их классификации, порядка образования или структуры внутренних отношений.

Список использованных источников

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 (с изм. и доп.) // Собрании законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.
2. Гражданский кодекс Нидерландов от 01.01.1992 [Электронный ресурс] // Руководство по информации и услугам от всех правительств. – Режим доступа: <https://www.overheid.nl/>.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (с изм. и доп.) // Собрании законодательства РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.
4. Гражданский кодекс Грузии от 26.06.1997 [Электронный ресурс] // Федеральный правовой портал «Юридическая Россия». – Режим доступа: <http://www.law.edu.ru/>.
5. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая): Федеральный закон от 05.08.2000 № 117-ФЗ (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 32. – Ст. 3340.
6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1. – Ст. 1.
7. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: Федеральный закон от 08.03.2015 № 21-ФЗ (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 10. – Ст. 1391.
8. Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ (с изм. и доп.) «Об общественных объединениях» // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 21. – Ст. 1930.
9. Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ (с изм. и доп.) «О некоммерческих организациях» // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 145.

10. Федеральный закон от 26.09.1997 № 125-ФЗ (с изм. и доп.) «О свободе совести и о религиозных объединениях» // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 39. – Ст. 4465.

11. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (с изм. и доп.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.

12. Федеральный закон от 08.08.2001 № 129-ФЗ (с изм. и доп.) «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 33. – Ст. 3431

13. Федеральный закон от 15.12.2001 № 167-ФЗ (с изм. и доп.) «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 51. – Ст. 4832.

14. Федеральный закон от 31.05. 2002. № 63-ФЗ (с изм. и доп.) «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 23. – Ст. 2102.

15. Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ (с изм. и доп.) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 28. – Ст. 2790.

16. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (с изм. и доп.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

17. Федеральный закон от 01.12.2007 № 317-ФЗ (с изм. и доп.) «О Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом"» // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 49. – Ст. 6078.

18. Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ (с изм. и доп.) «О Счетной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 14. – Ст. 1649.

19. Решение ЕСПЧ от 03.04.2001 «По вопросу приемлемости жалобы № 44319/98 «Ольга Валентиновна Романовская против Российской Федерации» // Журнал российского права. – 2001. – № 8.

20. Постановление Конституционного Суда РФ от 19.05.1998 № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате» // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 22. – Ст. 2491.

21. Постановление Конституционного Суда РФ от 19.12.2005 № 12-П «По делу о проверке конституционности абзаца восьмого пункта 1 статьи 20 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)" в связи с жалобой гражданина А. Г. Меженцева» // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 3. – Ст. 335.

22. Постановление Пленума ВАС РФ от 11.07.2014 № 46 «О применении законодательства о государственной пошлине при рассмотрении дел в арбитражных судах» // Вестник экономического правосудия РФ. – 2014. – № 9.

23. Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 17 мая 2017 года по делу № А31-6458/2016 [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

24. Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 13 июня 2017 года по делу № А33-7934/2016 [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

25. Адарченко Е. О. Административная правосубъектность юридических лиц публичного права / Е. О. Адарченко // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 5. – С. 114-120.

26. Адарченко Е. О. Отличительные черты юридических лиц публичного права / Е. О. Адарченко // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 3. – С. 201-205.

27. Бабичев И. В. К вопросу о различии юридических лиц публичного права и юридических лиц частного права (институционально-системный подход) / И. В. Бабичев // Конституционное и муниципальное право. – № 10. – 2007. – С. 2-8.

28. Баженова О. Ю. К проблеме юридического лица публичного права, или Соотношение частного и публичного в категории юридического лица / О. Ю. Баженова // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 6. – С. 13-23.

29. Болгова В. В. Еще раз о юридическом лице публичного права / В. В. Болгова // Вопросы экономики и права. – 2008. – №5. – С. 24-29.

30. Болдырев В. А. О юридических лицах публичного права / В. А. Болдырев // Журнал российского права. – 2008. – № 11. – С. 127-135.

31. Братусь С. Н. Юридическое лицо в советском гражданском праве / С. Н. Братусь. – М.: Юрид. изд-во МЮ СССР, 1947. – 364 с.

32. Васильева А. Ф. Мицкевич Л. А. Морозова Н. А. Приходько Е. Г. Хрестоматия Административное право / А. Ф. Васильева, Л. А. Мицкевич, Н. А. Морозова, Е. Г. Приходько. – Красноярск, 2008. – 227 с.

33. Винницкий А. В. О необходимости законодательного закрепления института юридических лиц публичного права / А. В. Винницкий // Журнал российского права. – 2011. – № 5. – С. 81-90.

34. Зеленцов А. Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах / А. Б. Зеленцов. – М.: РУДН, 2002. – 190 с.

35. Зенков М. Ю. Административная реформа и изменение правового статуса государственных органов и органом местного самоуправления [Электронный ресурс] / М. Ю. Зенков // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

36. Зенков М. Ю. Органы государственной власти и местное самоуправление как юридические лица публичного права / М. Ю. Зенков. – М.: СибАГС, 2006. – 164 с.

37. Зенков М. Ю. Публично-правовое юридическое лицо: проблемы адекватного их природе правового регулирования статуса государственных и муниципальных органов [Электронный ресурс] / М. Ю. Зенков // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

38. Кавелин К. Д. Избранные произведения по гражданскому праву / К. Д. Кавелин. – М.: Центр ЮрИнфоР, 2003. – 722 с.

39. Кантор Н. О государственных органах как юридических лицах публичного права / Н. О. Кантор // Хозяйство и право. – 2005. – № 4. – С. 53-63.

40. Коркунов Н. М. Русское государственное право Т. 1. изд. 5 / Н. М. Коркунов. – М.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1904. – 573 с.

41. Костин А. В. Особенности Российской Федерации, федеральных и муниципальных образований как субъектов гражданского права: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук / А. В. Костин. – М., 2002. – 23 с.

42. Кузьмин А. Г. Юридические лица как субъекты конституционно-правовых отношений: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / А. Г. Кузьмин. – Челябинск, 2007. – 31 с.

43. Курбатов А. Я. О юридических лицах публичного права / А. Я. Курбатов // Хозяйство и право. – 2009. – № 10. – С. 77-85.

44. Лавренюк А. В. Субъекты публичного права: теоретико-правовое исследование: автореф.... дисс. канд. юрид. наук / А. В. Лавренюк. – М., 2007. – 22 с.

45. Лафитский В. И. К вопросу о юридических лицах публичного права / В. И. Лафитский // Журнал российского права. – 2011. – № 3. – С. 103-108.

46. Леденёва М. А. Участие публично-правовых образований в гражданских правоотношениях [Электронный ресурс] / М. А. Леденёва // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

47. Медведев Д. А. Проблемы реализации гражданской правосубъектности государственного предприятия: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / Д. А. Медведев. – Л., 1990. – 24 с.

48. Михайленко О. В. Публичные юридические лица в частном праве и частные юридические лица в публичном праве / О. В. Михайленко // Журнал российского права. – 2011. – № 3. – С. 109-117.

49. Мицкевич Л. А. Основы административного права Германии: монография / Л. А. Мицкевич. – Красноярск: ИПК СФУ, 2008. – 174 с.

50. Мицкевич Л. А. Очерки теории административного права: современное наполнение: монография / Л. А. Мицкевич. – М.: Проспект, 2015. – 296 с.

51. Мозолин В. П., Лафитский В. И. О статусе Российской академии наук, Банка России и других юридических лиц в связи с проектом новой редакции Гражданского кодекса РФ / В. П. Мозолин, В. И. Лафитский // Законодательство и экономика. – 2011. – № 1. – С. 5-10.

52. Репина Н. Д. Юридическое лицо публичного права / Н. Д. Репина // Государство и право России: история - современность - перспективы развития. Материалы II Региональной межвузовской научно-практической конференции, 7 декабря 2006 года. – Нижний Новгород: НФ ИБП, 2007. – С. 209-211.

53. Романовская О. В. О юридических лицах публичного права / О. В. Романовская // Гражданин и право. – 2015. – № 5. – С. 29-40.

54. Ромашов Р. А. Некоторые проблемные аспекты понимания правосубъектности индивидуального и коллективного лица [Электронный ресурс] / Р. А. Ромашов // Международная ассоциация содействия правосудию. – Режим доступа: <http://www.iauaj.net>

55. Ромашко Е. А. Формальное закрепление создания, реорганизации и ликвидации государственного органа со статусом юридического лица / Е. А. Ромашко // Юрист. – 2005. – № 4. – С. 24-26.

56. Сергеев В. В. О юридических лицах публичного права / В. В. Сергеев // Банковское право. – 2013. – № 2. – С. 66-74.
57. Суханов Е. А. О юридических лицах публичного права / Е. А. Суханов // Вестник гражданского права. – 2011. – № 2. – С. 4-24.
58. Суханов Е. А. О гражданской правосубъектности государственных юридических лиц / Е. А. Суханов // Журнал российского права. – 2018. – № 1. – С. 5-15.
59. Талапина Э. В. Административное право Франции сегодня / Э. В. Талапина // Ежегодник сравнительного правоведения. – 2004. – С. 139-140.
60. Тарасов О. И. Понятие и признаки юридического лица публичного права / О. И. Тарасов // Закон. – 2012. – № 8. – С. 103-109.
61. Тарасов О. И. Проблемы административно-правового статуса российских юридических лиц публичного права / О. И. Тарасов // Закон. – 2012. – № 12. – С. 16-27.
62. Удальцова Н. Г. К вопросу о необходимости введения в гражданское право категории «юридическое лицо публичного права» / Н. Г. Удальцова // Государственный аудит. Право. Экономика. – 2009. – № 2. – С. 41-46.
63. Усков О. Ю. Юридические лица публичного права: понятие и виды / О. Ю. Усков // Журнал российского права. – 2010. – № 6. – С. 101-111.
64. Цомокос Д. Церковная собственность, социальное государство и всемирный финансово-экономический кризис [Электронный ресурс] / Д. Цомокос // Научный богословский портал. – Режим доступа: <http://www.bogoslov.ru/>.
65. Чемеричко Л. С. К вопросу о понятии юридических лиц публичного права / Л. С. Чемеричко // Актуальные проблемы частноправового регулирования: материалы Всероссийского IX научного форума. – Самара, 2011. – С. 187-190.
66. Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права // Журнал российского права / В. Е. Чиркин. – 2005. – № 5. – С. 22-24.

67. Чиркин В. Е. Еще раз о юридическом лице публичного права / В. Е. Чиркин // Журнал российского права. – 2006. – № 5. – С. 96-101.
68. Чиркин В. Е. Субъекты конституционного права в частноправовых отношениях / В. Е. Чиркин // Журнал российского права. – 2007. – № 2. – С. 151-154.
69. Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права / В. Е. Чиркин. – М.: Норма, 2007. – 352 с.
70. Чиркин В. Е. О понятии и классификации юридических лиц публичного права / В. Е. Чиркин // Журнал российского права. – 2010. – № 6. – С. 87-101.
71. Шершеневич Г. Ф. Учебник русского гражданского права. / Г. Ф. Шершеневич / Г. Ф. Шершеневич. – М.: Спарк. 1995. – 556 с.
72. Шершеневич Г. Ф. Курс гражданского права / Г. Ф. Шершеневич. – Тула, 2001. – 348 с.
73. Щербакова Ю. В. К вопросу о министерстве как юридическом лице / Ю. В. Щербакова // Законодательство и экономика. – № 10. – 2003. – С. 13-16.
74. Ястребов О. А. Государственное унитарное предприятие как субъект публичного права / О. А. Ястребов. – М.: Наука, 2008. – 165 с.
75. Ястребов О. А. Критерии разграничения юридических лиц публичного права и юридических лиц частного права / О. А. Ястребов // Журнал Российский судья. – 2010. – № 4. – С. 33-36.
76. Ястребов О. А. Юридическое лицо в публично-правовом аспекте: прошлое и современность / О. А. Ястребов // История государства и права. – 2009. – № 3. – С. 17-21.
77. Ястребов О. А. Юридическое лицо публичного права: Сравнительно-правовое исследование: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук / О. А. Ястребов. – М., 2010. – 70 с.

Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение
высшего образования
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
Юридический институт
институт
Конституционного, административного
и муниципального права
кафедра

УТВЕРЖДАЮ

Заведующий кафедрой

А.А. Кондрашев

подпись инициалы, фамилия

« 15 » 06 2018 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

40.03.01 – Юриспруденция

код – наименование направления

Юридическое лицо в публичном праве

Руководитель

М.И. Мещеряков
подпись, дата

доцент, к.ю.н.

должность, ученая степень

Л.А. Мицкевич

инициалы, фамилия

Выпускник

А.В. Макарова
подпись, дата

А.В. Макарова

инициалы, фамилия

Красноярск 2018