

*Дворяк В.Е.,*

*студент*

*3 курс, факультет «Юриспруденция»*

*Институт истории и права*

*Хакасского государственного университета*

*им. Н.Ф. Катанова*

*Россия, г. Абакан*

*Научный руководитель: Лубенникова С.А.,*

*к.ю.н., доцент, доцент кафедры государственного права*

*Института истории и права*

*Хакасского государственного университета*

*им. Н.Ф. Катанова*

## **ПОНЯТИЕ И ВИДЫ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

***Аннотация:** В работе рассматривается институт публично-правового образования и делается акцент на его изучении как субъекта гражданских правоотношений. Нормы ГК РФ регулируют правоспособность публично-правовых образований, но при этом четкое определение данного термина в НПА отсутствует. Целью данной работы является рассмотрение института публично-правовых образований. В статье автор рассматривает и систематизирует виды публично-правовых образований, анализирует и выделяет особенности правового регулирования.*

***Ключевые слова:** публично правовые образования, субъекты, гражданское право, правоотношение, Российская Федерация, государство, закон, юридический термин, судебная практика.*

## CONCEPT AND TYPES OF PUBLIC LEGAL EDUCATIONS

**Annotation:** *The work examines the institution of public law formation and focuses on its study as a subject of civil relations. The norms of the Civil Code of the Russian Federation regulate the legal capacity of public legal entities, but at the same time there is no clear definition of this term in the legal regulations. The purpose of this work is to consider the institution of public law formations. In the article, the author examines and systematizes the types of public law formations, analyzes and highlights the features of legal regulation.*

**Key words:** *public legal entities, subjects, civil law, legal relationship, Russian Federation, state, law, legal term, judicial practice.*

Понятие публично-правовых образований (далее – ППО) обозначает Российскую Федерацию, ее субъекты и муниципальные образования. На это указывает ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ), в которой указывается обязанность ППО представлять лицам и иным публично-правовым образованиям бюджетные средства в рамках договорных расходных обязательств [3 ст. 6]. Предоставляемый законодателем объем гражданской правоспособности ППО позволяет принимать участие в тех гражданско-правовых отношениях, которые имеют своей целью реализацию публичного интереса путем осуществления полномочий, которыми наделены данные субъекты для решения стоящих перед ними задач и обеспечения возложенных на них функций [7].

Таким образом, можно сказать, что понятие ППО можно рассмотреть как общий термин для России, субъектов страны и муниципальных образований. ГК РФ устанавливает правовые основы участия данных образований в гражданских отношениях, оставляя определение РФ, субъекты и муниципальные образования РФ конституционному и муниципальному праву.

Понятие правосубъектности государства является сложным и многогранным. Сам термин «правосубъектность» был закреплен в ст. 6 Всеобщей декларации прав человека. Данный документ указал, что каждый человек, где бы он ни находился, имеет право на признание его правосубъектности, что означает способность каждого субъекта обладать и реализовывать самостоятельно либо при помощи своего представителя права и обязанности, следовательно, являться субъектом правоотношений [2 ст. 6].

Правоспособность государства несет специальный характер. Государство вступает в имущественные отношения с иными субъектами, чтобы разрешить возникающие вопросы и исполнить стоящие перед ним задачи. Это влечет за собой и специальный характер, и ограниченность полномочий и прав государства в данных отношениях. Таким образом, можно сказать, что государство обладает гражданской правоспособностью, признается самостоятельным субъектом гражданских правоотношений.

Рассматривая вопрос признания должностного лица государственного или муниципального органа субъектом гражданско-правовых отношений, необходимо отметить, что чаще всего данное лицо не признается субъектом подобных отношений, но в тоже время гражданское законодательство в ст.ст. 16, 16.1, 1069 ГК РФ указывает на ответственность за вред, причиненный должностными лицами данных органов. Поэтому до сих пор существует интерес понимания в гражданском законодательстве понятия «должностное лицо». В примечании 2 ст.2.4 Кодекса об Административных правонарушениях Российской Федерации (далее – КоАП РФ) также дается определение должного лица. В ст. 2.4 КоАП РФ представлено определение термина представитель власти, которым является должностное лицо правоохранительных или контролирующих органов, иные лица, обладающие конкретными распорядительными полномочиями, которые возможно применить к определенным лицам, не находящимся в их должностной зависимости [6 ст. 2.4].

Еще одной группой должностных лиц, которые указываются в смежных отраслях, признаются конкретные субъекты, которым принадлежат организационно-распорядительные и административно-хозяйственные полномочия. Данная группа не имеет распорядительные полномочия в отношении других субъектов, которые ни коим образом не подпадают в должностную зависимость [10 с. 16]. В связи с этим такие субъекты не обладают способностью причинить реальный ущерб. Данные лица не осуществляют полномочий публичноправовых образований, а действуют только в отношении лиц, которые подпадают в их должностное подчинение. Поэтому, можно сделать вывод, что полный перенос термина должного лица из смежных отраслей права в гражданскую отрасль не возможен и не принесет ожидаемого эффекта. В связи с этим, нам кажется, полезным внести дополнение в ст. 1069 ГК РФ, которое бы содержало определение должностного лица как лица, постоянно, временно или на основании специального полномочия исполнять представительные и организационно-распорядительные полномочия в отношении лиц, которые не подпадают в их служебное подчинение [4].

В гражданском законодательстве не принято применение примечаний, следовательно, утвердить понятие невозможно. Поэтому в такой ситуации кажется наиболее вероятным обращение к судебной практике и разъяснениям судов. Так, например, в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» указывается возможность определить наличие у субъекта конкретных полномочий на принятие решений, которые впоследствии будут иметь юридическую важность и повлекут за собой определенные последствия [9]. Подобная трактовка не может объять всю особенность государства как субъекта, обладающего специальными полномочиями в отношении иных субъектов. Осуществлять деятельность и принимать решения, которые в будущем будут

иметь значимость и последствия, могут и эксперты, нотариусы, оценщики, управляющие, но при этом они не обладают статусом должностных лиц. Следовательно, нам представляется возможным понимать должное лицо в качестве лица, состоящее на службе, имеющее властные полномочия, распространяющиеся на лица, не подпадающие в служебное подчинение.

В настоящий момент наблюдаются дискуссии в соотношении понятий «публично-правовое образование» и «юридическое лицо публичного права». Е.В. Чиркин был первым правоведом, который сформулировал определение ППО. Согласно ему, это конкретная форма организации и деятельности коллектива на определенной территории. Данный коллектив имеет публичные полномочия и интерес, использует их для регламентирования отношений внутри самого коллектива. Подобная организация является юридическим лицом публичного права, обладающая ответственностью за деятельность своих органов и должностных лиц [12 с. 59].

Существует позиция, согласно которой ППО признаются специальными субъектами гражданско-правовых отношений, являются государственными или местными образованиями, которым переданы властные полномочия [11 с. 32].

Вопрос об определении данного понятия поднимался давно. Е.В. Чиркиным были даны следующие признаками юридическому лицу публичного права: имеет целевое назначение; по своему происхождению является публично-правовым; не может преследовать частные интересы и использовать полномочия и имущество для своих участников; органы юридического лица имеют разными по характеру властные полномочия государственной корпоративной власти; полномочия могут иметь распорядительный, нормоустанавливающий и другой характер, но в широком понимании означают управленческие полномочия; решения данного юридического лица распространяются и на третьих лиц; всегда имеется имущество, которое не может быть использовано для извлечения прибыли;

формируется особым образом; не всегда присутствует собственный устав; всегда формируется и действует на основании конкретного правового акта; ответственность имеет публично-правовой характер [13 с. 17].

Необходимо отметить, что в настоящее время в состав признаков не было внесено изменений. Сейчас к юридическим лицам публичного права можно отнести Аппарат Государственной Думы РФ, Аппарат Совета Федерации РФ, Администрацию Президента РФ. Органы местной власти согласно п. 2 ст. 41 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» имеют права юридического лица, признаются муниципальными казенными учреждениями, создаются для ведения управленческих функций, подлежат государственной регистрации как юридическое лицо. Представительный орган муниципального образования и местная администрация осуществляют свою деятельность на основании существующих принципах устройства данного вида в соответствии с ГК РФ, таким образом, их можно назвать юридическими лицами публичного права [8].

Существует позиция, согласно которой юридические лица публичного права имеют такие формы, как государство, публично-правовые корпорации, учреждения и другие ППО. Другие считают, что представителями данных юридических лиц являются органы власти РФ, ее субъектов и муниципальных образований. Таким образом, можно сделать вывод, что юридическое лицо публичного права и публично-правовые образования не являются синонимами, не будут тождественны.

ППО является формой организации публичного коллектива на конкретной территории в рамках административно-правовых границ. Юридическое лицо публичного права – это конкретная организация, учреждение или орган, который выступает от имени определенного публично-правового образования в правоотношениях публичного или частного характера. В тоже время данные определения можно признать

родственными и взаимосвязанными в рамках отраслей публичного права. Например, данные понятия признаются субъектами гражданских правоотношений, реализующих публичные интересы в личных неимущественных и имущественных отношениях на равных началах друг с другом.

Юридическое лицо публичного права более широкое понятие, чем публично-правовые объединения, так как включает в себя органы государственной и муниципальной власти, учреждения, организации, которые, так или иначе, выражают публичные интересы. Следовательно, понятие ППО были закреплены в ГК РФ только в 2014 г., несмотря на это содержание термина так и не было раскрыто. Но в абз. 2 п. 5 ст. 66 существует прямая отсылка к ст. 125 ГК РФ, которая устанавливает порядок участия РФ, ее субъектов и муниципальных образований. Это указывает на то, что под публично-правовыми образования в ст. 66 ГК РФ подразумеваются РФ, ее субъектов и муниципальных образований [5].

Необходимо отметить, что потребность в обобщающем термине появилась с момента признания данных субъектов самостоятельными субъектами гражданского права. Появление в 2014 г. термина публично-правовые образования в ГК РФ необходимы для исполнения требований принципа юридической техники – экономичности, а также как дань устоявшейся практики применения данного понятия в гражданско-правовой литературе.

#### **Список литературы:**

1. Конституция РФ: принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. (с изм. от 1 июля 2020 г.) // Рос. газ. 2020. 4 июля.
2. Всеобщая декларация прав человека от 10.12.1948 г. // Рос. газ. 1998. 10 декабря.

3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 27.12.2018 № 504-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31, ст. 3823.

4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть 2) от 26.01.1996 г. № 14-ФЗ (в ред. от 29.07.2018 № 225-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 5, ст. 410.

5. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть 2) от 26.01.1996 г. № 14-ФЗ (в ред. от 29.07.2018 № 225-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 5, ст. 3301.

6. Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 01.04.2019 № 52-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (часть I), ст. 1.

7. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Фед. Закон от 06 окт. 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 06.02.2019 № 3-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40, ст. 3822.

8. Об общих принципах организации местного самоуправления: Фед. Закон от 06 окт. 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 06.02.2019 № 3-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40, ст. 3822.

9. О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий: Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 19 от 16 окт. 2009 г. // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2009. № 12.

10. Епифанцева Т.Ю., Захарова О.Н. Понятие должностного лица в гражданском праве. Иркутск. 2017. № 4. 86 с.

11. Романовская О.В. О юридических лицах публичного права. М., 2018. № 5. 54 с.

12. Чиркин В.Е. Публично-правовое образование. М., 2017. 159 с.

13. Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М., 2018. № 5. 117 с.