

**БАЗАРОВ Вячеслав Баирович –**

аспирант кафедры гражданского права и процесса Байкальского государственного университета экономики и права  
BazaroffSlava@mail.ru

## ЧАСТНЫЕ И ПУБЛИЧНЫЕ КОМПЛЕКСНЫЕ СУБЪЕКТЫ РОССИЙСКОГО ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА

В статье исследуется юридическая природа частных и публичных комплексных субъектов российского гражданского права. Автор проводит анализ гражданско-правового статуса государства, муниципалитетов, юридических лиц, государственных корпораций, унитарных предприятий и иных комплексных образований. Автор проводит классификацию комплексных субъектов российского гражданского права путем деления их на частные и публичные комплексные субъекты гражданского права. В рамках этой классификации проводятся различия между прямым и косвенным участием государства в частноправовых отношениях. Косвенное участие автор предлагает облечь в форму публичных юридических лиц. Автор не пытается разрешить многовековой спор о соотношении частного и публичного в праве, но констатирует существование нестандартных субъектов гражданского права, правовая природа которых носит смешанный характер.

**Ключевые слова:** комплексный субъект права; государство; муниципальное образование; частное юридическое лицо; публичное юридическое лицо.

*The article studies the legal nature of public and private complex subjects of Russian civil law. The author analyzes the civil status of the state, municipalities, legal entities, public corporations, unitary enterprises and other complex structures. The author classifies complex subjects of Russian civil law by dividing them into private and public complex subjects of civil law. Under this classification the author determines the difference between direct and indirect participation of the state in private relations. The author suggests giving to the indirect participation the form of public judicial entities. The author does not try to solve a centuries-old debate about the relationship of private and public law, but he notes the existence of non-standard subjects of civil law, the legal nature of which is mixed.*

**Keywords:** complex subject of civil law; state; municipal corporations; private entity; public entity.

Римляне сводили различие частного и публичного права к различию охраняемых интересов, разделяя интересы на частные и общие. Это определение находит себе сторонников и до сих пор. Но большинством юристов уже давно это деление было признано несостоятельным. И действительно, выставленное римлянами различие представляется до такой степени неопределенным, что не достигает своей цели – разграничить и определить различные области права. Общий интерес есть не что иное, как та или другая совокупность частных интересов. Нельзя сказать, что публичное право касалось всегда более общих, частное – менее общих интересов. Нерадивость интенданта во время войны, могущая иметь своим последствием голод армии и в результате неудачу всей кампании или, по крайней мере, задержку операций, представляет гораздо более общий интерес, нежели выборы депутата думы. Тем не менее подряд есть отношение частногражданское, а отношение по выборам – публичное. Проблема исследователей права состоит в том, что правоведы пыта-

ются с помощью теоретических конструкций обеспечить стерильность частного и публичного в праве. Но мы никогда не сможем провести четкую демаркационную линию между частным и публичным правом, хотя такое деление, безусловно, необходимо. Сама система нашего законодательства построена на основе различения частного и публичного права, причем различие коренится в существе правовых отношений. Другой вопрос состоит в том, что в частноправовых отношениях нередко принимают участие публично-правовые образования. Если вопрос в понимании разделения частных и публичных правовых отношений так или иначе решен, то с субъектами права проблема так и осталась нерешенной. Д.В. Винницкий полагает необходимым в основу деления субъектов права на частные и публичные положить наличие или отсутствие публичной власти у правосубъекта [Винницкий 2000: 70]. Он затронул важный аспект разграничения, но отнюдь не единственный. К примеру, нотариальные палаты создаются по канонам частного права и в то же время осу-

шествуют публично-правовые функции. Конечно, нужно учитывать особенности в создании комплексных субъектов гражданского права: частноправовые субъекты создаются на основании частной автономии учредителей, публичные образования создаются путем принятия государственного акта. Есть особенности и в правоспособности – у публичных комплексных субъектов гражданского права, как правило, специальная правоспособность.

Таким образом, частное и публичное право разделяются в зависимости от правового положения и функциональных характеристик субъектов права. В основе деления также лежит разный характер правовых отношений, в которые вступают комплексные субъекты права. Однако в совокупности эти признаки будут противоречить друг другу.

Высший уровень классификации подразумевает деление комплексных субъектов гражданского права РФ на публичные и частные. В рамках публичных комплексных субъектов права можно выделить два основных субъекта права – это государство в лице уполномоченных органов и муниципальных образования. В рамках частных комплексных субъектов гражданского права основными субъектами права являются юридические лица в различных организационно-правовых формах: товарищества, крестьянские фермерские хозяйства, индивидуальные предприниматели, также следует выделить частные аутсорсинговые, аутстаффинговые и подрядные комплексы и т.д. Признавая взаимопроникновение частного и публичного права, надо признать и существование особых комплексных субъектов гражданского права РФ, которые заполняют нишу частноправовых отношений, образуя особую группу субъектов, которым не нашлось места в современной системе субъектов права. Это публичные юридические лица в форме акционерных обществ с преобладающим участием государства; в форме оперативного управления и хозяйственного ведения – государственные и муниципальные унитарные предприятия; предприятия как имущественные комплексы; в форме доверительного управления – государственные корпорации и компании; а также особые комплексные субъекты гражданского права РФ: Центральный банк РФ, Российская академия наук, нотариальные палаты, ауди-

торские организации, самоуправляемые организации арбитражных управляющих. В качестве особых комплексных субъектов гражданского права РФ целесообразно выделить социальные общности, к которым следует отнести религиозные группы, семью, студенческие сообщества и т.д. Социальные общности не наделены статусом юридического лица. Правовая проблематика статуса и правомочий народов, национальностей рассматривается в большей части в рамках конституционного права и теории государства и права. Это вопросы, связанные с суверенитетом, правом на самоопределение и т.д. А.В. Мицкевич считает, что народ, классы, нация – это категории политики, а не права [Мицкевич 1962: 42]. Его мнение не лишено оснований. Действительно, вопрос о гражданской правосубъектности народа не может быть решен положительно. Какие организационные связи могут существовать внутри народа, какова структура этого объединения?

Если рассматривать правовые проблемы комплексных субъектов гражданского права, то особый интерес вызывает гражданско-правовой статус государства. В современном гражданском законодательстве закреплена самостоятельная гражданско-правовая природа Российской Федерации, не сводимая к конструкции юридического лица. Государство, выступая в гражданском обороте, остается публично-властной организацией – сувереном, носителем одновременно конституционной и гражданско-правовой правосубъектности, но при этом в добровольном порядке ограничивает свой иммунитет.

Немало вопросов вызывает природа государства как субъекта права. Некоторые ученые предлагают заменить концепцию государства как особого субъекта гражданско-правовых отношений на концепцию государства – юридического лица, что подразумевает деление юридических лиц на частные и публичные. Формулировка государства как особого субъекта гражданско-правовых отношений может вызвать некоторое смущение: государство является собственником имущества, участником договорных обязательств и ответчиком по ним, т.е. имеет права юридического лица, но это не значит, что оно имеет какие-то привилегии. Особость выражается в том, что государ-

ство наряду с этим обладает публичностью как основной характеризующей особенностью. Что касается концепции государства — юридического лица, то она не нова и существует со времен Римского государства. В нашей стране ее придерживалось большое число дореволюционных цивилистов. В дореволюционной цивилистике главенствующей была идея, заключающаяся в том, что «государство по самому существу своей юридической природы представляет собой совокупность двух юридических лиц: одного — публично-правового субъекта правительственных прав и другого — частноправового субъекта прав по имущественным сделкам с обывателями» [Лазаревский 1905: 6]. Но применима ли такая конструкция к государственным органам? Дело в том, что государство неотделимо от публичной составляющей, и участие ее в частноправовых отношениях носит факультативный характер. Смена вывески не меняет существо сложившихся отношений и нецелесообразна с финансовой точки зрения. Полезно вспомнить в связи с этим высказывание Г.Ф. Шершеневича, который в свое время писал, что «государство и частное лицо могут быть только противопоставляемы, но не сопоставляемы друг с другом» [Шершеневич 1901: 68]. Гораздо актуальнее говорить об усовершенствовании существующих гражданско-правовых механизмов в вопросах состава и компетенции органов, выступающих от имени государства, в вопросах выделения средств в соответствующих бюджетах на исполнение решений по искам к государству, чтобы нормы об ответственности государства не носили декларативный характер. В данном случае мы говорим о прямом участии государства в лице уполномоченных органов в гражданско-правовых отношениях (например, министерств, их управлений и отделов федерального уровня, уровня субъектов федерации). Но помимо прямого участия государство также вступает в гражданско-правовые отношения косвенно, через различные муниципальные и унитарные предприятия, акционерные общества с преобладающим участием государства, федеральные казначейства, государственные корпорации и т.д. Здесь видится актуальным вопрос о введении института публичных юридических лиц. Что касается опасений по поводу нарушения такими образова-

ниями рамок частного права, то эти опасения безосновательны. Да, такие публичные правовые образования создаются по воле государства, правоспособность у них исключительно специальная, в отличие от большинства частных юридических лиц, специфичный режим имущества, но это не влечет коренной ломки гражданско-правовых отношений. Проблема носит больше психологический характер, т.к. за такими образованиями маячит образ государства и возникает ощущение наличия определенной привилегированности (отголосок социалистического понимания государства). Для гражданского права государство является таким же субъектом права, как все физические или юридические лица — это основа частноправовых отношений. Другой вопрос состоит в реальном исполнении этого принципа — ведь без реальной исполняемости любая, даже самая идеальная правовая конструкция ничтожна. Как говорил один из персонажей чеховской комедии «Чайка»: «Как легко, доктор, быть философом на бумаге, и как это трудно на деле!»

Деятельность государственного сектора и муниципального уровня может быть сопоставима по объему, но не сопоставима по масштабам деятельности.

Местное самоуправление нацелено на решение вопросов местного значения, но ограничено в возможностях зарабатывания средств на эти цели. Позиция Конституционного суда РФ по поводу участия публичных образований в гражданских правовых отношениях достаточно ясна: «Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования участвуют в гражданских правоотношениях как субъекты со специальной правоспособностью, которая в силу их особой природы не совпадает с правоспособностью других субъектов гражданского права — гражданских и юридических лиц, преследующих частные интересы» [Гаджиев, Пепеляев 1998: 498].

Муниципальные образования законодательно не относятся к системе государства, не являются его подсистемами, звеньями. Согласно ст. 12 Конституции РФ, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, а согласно ст. 8 Конституции РФ муниципальная собственность не является государственной собственностью. Таким образом, структурно и организационно

местное самоуправление в современной России отделено от государственной власти. Вместе с тем оно, как отмечается в литературе, по сути, остается корпорацией публичного права, обладает властными полномочиями по отношению к гражданам, учреждениям, коммерческим организациям<sup>1</sup>. С этим стоит согласиться. Больше вопросов вызывает правовой статус унитарных предприятий.

В соответствии со ст. 113 Гражданского кодекса РФ «унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество». В соответствии со ст. 2 федерального закона «О государственных и муниципальных предприятиях» №161-ФЗ «имущество унитарного предприятия принадлежит ему на праве хозяйственного ведения или на праве оперативного управления, является неделимым и не может быть распределено по вкладам (долям, паям), в том числе между работниками унитарного предприятия».

Как мы видим, это яркий пример существования публичных образований, правовой статус которых носит смешанный характер. Закон относит их к коммерческим организациям, но собственником их имущества является государство либо муниципальное образование. В большинстве стран государственные и муниципальные предприятия обычно существуют в форме акционерных обществ или обществ с ограниченной ответственностью с полным или преобладающим участием государства-учредителя [Салатова 2008: 233-237]. Унитарные предприятия не имеют возможности выпуска акций, т.к. предприятия представляют собой неделимую собственность, и государство выступает в качестве единственного собственника, который имеет право распоряжаться прибылью. Право общего хозяйственного ведения предоставляет менеджменту предприятия достаточно ограниченные права по распоряжению активами предприятия, т.е., например, продавать их, сдавать в аренду, закладывать или отчуждать без получения согласия государственных органов менеджмент не может. Также предприятия не имеют возможности самостоятельно устанавливать цены

на собственную продукцию. Тем самым у предприятий отсутствуют экономические стимулы полностью использовать существующие активы (т.е. продавать или сдавать в аренду), даже если по праву общего хозяйственного ведения, как указано в Гражданском кодексе РФ, предприятия имеют право так поступать. Недостаток автономии порождает общую инертность управленцев. Управление налогами, взимаемыми с предприятия, искажает поведение менеджмента предприятий, особенно убыточных, с большим уровнем дебиторской задолженности, что типично для многих унитарных предприятий.

Таким образом, отсутствие у муниципальных образований возможности самостоятельно зарабатывать средства и направлять их на удовлетворение исключительно потребностей населения не только противоречит принципам рыночной экономики, но и не способствует их развитию. Сосредоточение у муниципальных образований исключительно «затратных» видов собственности порождает не хозяина, а просителя, препятствует становлению реального экономически самостоятельного местного самоуправления, основанного не на нищенской психологии. «В таком качестве местное самоуправление опять превращается в продолжение вертикали государственного управления, теряя свою подлинную сущность. Фактически опять насаждается устаревшая концепция местного самоуправления, уже доказавшая свою несостоятельность» [Афонин и др. 2004: 197]. В качестве альтернативы решения данной проблемы предлагается институт акционерных обществ с преобладающим участием государства либо муниципалитета.

Стоит констатировать отсутствие проблемы внедрения института акционерных обществ с преобладающим участием государства либо муниципалитета в ткань юридической действительности, потому что данный институт существует уже в течение довольно длительного периода. Вопрос состоит в неясности правового статуса таких образований как на законодательном уровне, так и в рамках правовой теории. «Социально-экономические преобразования последних двух десятилетий свидетельствуют о том, что наше государство в качестве ведущей формы участия в национальной экономике избрало владение и управление акциями

<sup>1</sup> *Комментарий к Конституции Российской Федерации (под ред. Л.А. Окунькова)*. 2-е изд., перераб. и доп. 1996. М. Комментарий к ст. 12.

крупных хозяйствующих субъектов, постепенно отказываясь от института унитарных предприятий по причине недостаточной эффективности их деятельности» [Винницкий 2009: 126].

Перечень акционерных обществ с государственным участием весьма обширен: в частности, Российской Федерации принадлежат 100% акций ОАО «Российские железные дороги», не менее 50% плюс одна голосующая акция — в ОАО «Газпром», ОАО «Сбербанк России», а также существенные пакеты акций в акционерных обществах энергетики и электрификации и т.д. Появление акционерных обществ с государственным участием берет начало со времен приватизации: самый распространенный способ приватизации заключался в преобразовании государственных предприятий в открытые акционерные общества. Российская Федерация, субъект РФ могли осуществить последующую продажу акций, сохранить в государственной собственности весь пакет акций общества или его часть либо использовать специальное право на участие в управлении преобразованным предприятием («золотая акция»), если этого требуют стратегические интересы.

Другой вариант поступления акций в государственную собственность: Российская Федерация, субъекты РФ могут участвовать в создании новых открытых акционерных обществ путем внесения государственного имущества в уставные капиталы таких обществ в качестве оплаты акций. Акция представляет собой как самостоятельный предмет управления, так и средство участия в управлении акционерным обществом. Тем самым, мы можем говорить о двух основных формах участия государства в акционерных обществах — управлении акциями и собственному управлению самим акционерным обществом.

Нельзя обойти вниманием относительно новую организационно-правовую форму, которую нельзя вписать в рамки частного или публичного права, находящуюся в пограничном состоянии. Это государственные корпорации, появление которых вызвало неиссякаемые потоки критики со стороны ученых и практических работников, т.к. эти субъекты гражданского права РФ по сути своей не являются ни государственными, ни корпорациями в полном смысле.

В соответствии со ст. 7.1 федерального закона «О некоммерческих организациях» государственной корпорацией признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная Российской Федерацией на основе имущественного взноса и созданная для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций.

Также в этой статье установлено, что государственная корпорация создается на основании федерального закона, а имущество, переданное государственной корпорации Российской Федерацией, является собственностью государственной корпорации. Российская Федерация как учредитель государственной корпорации не имеет и обязательственных прав требования на ее имущество. Российская Федерация обладает в отношении государственной корпорации только правами участия в управлении, в т.ч. контроля. Имущественные взносы Российской Федерации в уставный капитал составляют огромные средства из федерального бюджета, а возможностей для злоупотребления данными средствами более чем достаточно. К примеру, государственные корпорации могут вносить полученные из бюджета деньги в уставные капиталы ими же созданных дочерних и зависимых компаний. Соучредителями этих дочерних компаний могут быть частные предприятия, в т.ч. зарегистрированные за рубежом, в офшорных зонах. Тем самым бюджетные средства могут вполне оказаться в собственности неподконтрольных юрисдикции нашего государства частных компаний.

Помимо представления ежегодной финансовой отчетности для более подробного раскрытия информации о деятельности государственной корпорации со стороны государства требуется создание механизмов по оценке обоснованности расходов государственных корпораций, финансовой экспертизе ее проектов, установлению меры ответственности должностных лиц и органов управления государственной корпорации. Для примера можно рассмотреть опыт функционирования государственных корпораций в зарубежных странах, например методы контроля деятельности британской государственной корпорации *Network Rail*. Министерство транспорта устанавливает набор показателей и их значения, кото-

рые должны быть достигнуты за счет выделяемых бюджетных ассигнований. Правление железных дорог осуществляет мониторинг этих показателей (объемных, финансовых, а также отражающих уровень безопасности и удовлетворенности потребителей), используя в качестве основы для сравнения нормативы, указанные в долгосрочном бизнес-плане корпорации и в регулятивных документах. Ненадлежащая деятельность корпорации влечет за собой публичную критику со стороны общего собрания членов корпорации, ее партнеров (в соответствии с положениями их контрактов) и административные санкции со стороны Управления железных дорог в соответствии с нормативными актами. *Network Rail* действует в условиях достаточно жестких требований в отношении информационной открытости, в частности, она обязана публиковать все отчеты, начиная с ежеквартальных<sup>1</sup>.

Таким образом, сложно не заметить, что британская государственная корпорация находится под более жестким контролем со стороны государства, чем у нас.

Безусловно, внедрение таких институтов в сферу частноправовых отношений требует осмысленного подхода и хирургической точности. Как отмечает В.А. Бублик, «одной из моделей взаимо-

действия публичного и частного права является внедрение частноправовых начал в публично-правовую материю, когда публичные отношения начинают все более широко регулироваться с использованием элементов частноправового метода (цивилистического инструментария)...» [Бублик 2000: 7]. Это тенденция, которую мы не можем проигнорировать. Действительно, государство косвенно участвует в частноправовых отношениях, наполняя своим субстратом акционерные общества, государственные корпорации и унитарные предприятия. И это не юридические лица в классическом понимании этого института. Это особая форма, которая во многих зарубежных странах носит название публичных юридических лиц. Будет неправильно думать, что учреждение института публичного юридического лица будет являться одной из форм управления государственной собственностью. Думается, правильнее считать, что это один из механизмов реализации правоспособности государства. Ввиду сказанного не стоит забывать о различии прямого и косвенного участия публично-правовых образований в гражданско-правовых отношениях; именно косвенное участие следует облечь в форму публичных юридических лиц.

<sup>1</sup> Доступ: <http://www.networkrail.co.uk>.

### Литература

Афонин А.Ю., Жабин А.П., Панкратов А.С. 2004. *Социальный менеджмент*. М.: Изд-во МГУ, 320 с.

Бублик В.А. 2000. *Публично- и частноправовые начала в гражданско-правовом регулировании внешнеэкономической деятельности*. Автореф. дис. ... д.ю.н. Екатеринбург.

Винницкий Д.В. 2000. *Субъекты налогового права*. М.: Норма, 185 с.

Винницкий А.В. 2009. Проблемы участия государства в акционерных обществах и управления ими: правовой аспект. — *Вопросы государственного и муниципального управления*. № 3. С 126-142.

Гаджиев Г.А. Пепеляев С.Г. 1998. *Предприниматель — налогоплательщик — государство. Правовые позиции Конституционного суда Российской Федерации*. М.: ФБК-Пресс, 592 с.

Лазаревский Н. 1905. *Ответственность за убытки, причиненные должностными лицами*. СПб.: Тип. СПб. акц. общ. печ. и писчебум. дела в России «Слово», 728 с.

Мицкевич А.В. 1962. *Субъекты советского права*. М.: Госюриздат.

Салатова М.С. 2008. Проблемы совершенствования организационно-правовой формы унитарных предприятий. — *Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Серия: Экономика и финансы*. № 2. С. 233-237.

Шершеневич Г.Ф. 1901. *Курс русского гражданского права*. Введение. Т. 1. Вып. 1. Казань: Типо-лит. имп. Казан. ун-та, 474 с.