

Научная статья

УДК 347.19

DOI 10.17150/1819-0928.2024.25(3).484-491

EDN RBTfNU



Анализ внутренних отношений казенного учреждения, являющегося органом публичной власти, и его учредителя: в поиске новых правовых форм

Жаргал Дармаевич Дондоков*Иркутский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, Иркутск, Россия
dondokovzhargal@mail.ru, <https://orcid.org/0009-0005-6341-6657>*

АННОТАЦИЯ

Действующие гражданское законодательство и практика исходят из того, что помимо публично-правовых образований в гражданских правоотношениях могут участвовать органы публичной власти, которые признаются юридическими лицами в организационно-правовой форме учреждения. Автор указывает, что такая модель олицетворения не соответствует складывающимся экономическим отношениям. Кроме того, это, по его мнению, влечет за собой проблемы как теоретического характера в части обоснования их гражданской правосубъектности, так и прикладного характера, выраженных в сниженных гарантиях защиты интересов их контрагентов.

Для поиска новых подходов гражданско-правового оформления статуса органов публичной власти автор анализирует внутренние отношения, складывающиеся между казенным учреждением и его учредителем. В отличие от корпораций, их внутренние отношения не подвергнуты столь широкому нормативному регулированию. Автор отмечает разрозненный характер таких отношений, среди которых он выделяет прежде всего имущественные отношения по поводу закрепления вещей на праве оперативного управления. Вместе с тем автор не относит такое право к вещным, поскольку оно фактически направлено на осуществление правомочий собственника. Кроме имущественных отношений между учреждением и учредителем, по мнению автора, возникают отношения организационного характера, направленные на упорядочение отношений по участию учредителя в управлении делами учреждения. К ним автор относит отношения по принятию положений о рассматриваемых субъектах, определению внутренней структуры, по даче согласия на распоряжение закрепленным имуществом и т.д.

В результате исследования автор приходит к выводу, что отношения между казенным учреждением, являющимся органом публичной власти, и учредителем носят смешанный (комплексный) характер и состоят как из имущественных, так и из неимущественных (организационных) элементов. Для гармоничного оформления правового статуса органа публичной власти предлагается модель филиала юридического лица. Автор формулирует некоторые предложения для нормативной реализации данной модели.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

право оперативного управления, вещное право, организационные отношения, юридическое лицо, учреждение, филиал

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

Дондоков Ж.Д. Анализ внутренних отношений казенного учреждения, являющегося органом публичной власти, и его учредителя: в поиске новых правовых форм / Ж.Д. Дондоков. — DOI 10.17150/1819-0928.2024.25(3).484-491. — EDN RBTfNU // Академический юридический журнал. — 2024. — Т. 25, № 3. — С. 484–491.

Original article

Analysis of the internal relations of the public institution as the body of public authority and its founder: in search of new legal forms

Zhargal D. Dondokov*University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation, Irkutsk, Russia
dondokovzhargal@mail.ru, <https://orcid.org/0009-0005-6341-6657>*

ABSTRACT

The current civil legislation and practice proceed from the fact that, in addition to public legal entities, public authorities may participate in civil legal relations, which are recognized as legal entities in the organizational and legal form of the institution. The author points out that such a model of impersonation does not correspond to the prevailing economic relations. In addition, this, in his opinion, entails problems both of a theoretical

© Дондоков Ж.Д., 2024

nature in terms of substantiating their civil legal personality, and of an applied nature, expressed in reduced guarantees of protecting the interests of their counterparties.

In order to find new approaches to civil registration of the status of public authorities, the author analyzes the internal relations that develop between a state-owned institution and its founder. Unlike corporations, their internal relations are not subject to such extensive regulatory regulation. The author notes the separate nature of such relations, among which he highlights, first of all, property relations regarding the consolidation of things on the right of operational management. At the same time, the author does not classify such a right as proprietary, since it is actually aimed at exercising the rights of the owner. In addition to the property relations between the institution and the founder, as the author writes, there are organizational relations aimed at streamlining the relations of the founder's participation in the management of the institution's affairs. These include the author's relations on the adoption of provisions on the subjects in question, on determining the internal structure, on giving consent to the disposal of secured property, etc.

As a result of research, the author comes to the conclusion that the relationship between a state-owned institution, which is a public authority, and the founder is of a mixed (complex) nature and consists of both property and non-property (organizational) elements. For the harmonious registration of the legal status of a public authority, the author suggests using the model of a branch of a legal entity. The author provides some suggestions for the normative implementation of his proposal.

KEYWORDS

law of operational management, property law, organizational relations, legal entity, institution, branch

FOR CITATION

Dondokov Zh.D. Analysis of the internal relations of the public institution as the body of public authority and its founder: in search of new legal forms. *Akademicheskii yuridicheskii zhurnal = Academic Law Journal*. 2024;25(3):484–491. (In Russian). DOI: 10.17150/1819-0928.2024.25(3).484-491. EDN: RBTFNU.

Введение

В современной российской экономике во многом продолжается переход от административно-командного типа к свободному, в связи с чем остаются актуальными вопросы частноправового оформления такого перехода. В советской системе гражданского права государство рассматривалось как исключительный и абсолютный собственник социалистического имущества и как фактически единственный участник гражданского оборота. Для обеспечения имущественного оборота государство наделяло часть своих органов известной долей своей правосубъектности, признавая их юридическими лицами в организационно-правовых формах предприятий и учреждений. Складывающееся сегодня гражданско-правовое регулирование общественных отношений исходит из положения о том, что публично-правовые образования (Российская Федерация, субъекты Федерации и муниципальные образования) являются их равноправными участниками, которые одновременно могут создавать свои юридические лица. Среди них выделяются отдельные органы публичной власти, признающиеся самостоятельными юридическими лицами в организационно-правовой форме казенных учреждений, что, несомненно, продолжает социалистическую модель «оюридилизации»¹.

В современном гражданском праве учреждение представляет собой особую организационно-правовую форму юридического лица². Оно не обладает правом собственности на передаваемое учредителем имущество, осуществляет некоммерческую деятельность в заданных учредителем целях, несет ответственность по своим обязательствам в пределах, установленных законом. Помимо этого, между учреждением и учредителем возникают особого характера правовые связи, правовая природа которых и составляет предмет нашего научного интереса. В цивилистической науке, к сожалению, внутренние отношения между представленными субъектами не являются сколь-нибудь изученными, что объясняется, как справедливо отмечает Б.М. Гонгало, малым исследовательским интересом в целом к некоммерческим юридическим лицам [1, с. 67]. Вместе с тем полагаем, что при наблюдающемся «перекосе» науки в сторону корпораций внутри некоммерческих юридических лиц возникают не менее значимые для их участников отношения, требующие своего анализа с позиций основ гражданского права. Более того, структура российской экономики позволяет нам вести речь о существенной доле их участия в обороте. Изложенным мы обосновываем актуальность исследуемой темы.

¹ Отнесение органов публичной власти к казенным учреждениям не только имеет доктринальное обоснование, но и исходит из результатов анализа публичного реестра юридических лиц и классификатора организационно-правовых форм (ОКОПФ): офиц. сайт // Федеральная налоговая служба. URL: <https://egrul.nalog.ru/index.html> (дата обращения: 10.07.2024).

² Для определения границ настоящего исследования, мы, применяя термины «казенное учреждение» и «учреждение», подразумеваем под ними только лишь те учреждения, которые одновременно являются органами публичной власти, что выводит из предмета нашей работы учреждения бюджетного и автономного типов (образования, здравоохранения, культуры, спорта и т.п.).

Рассмотрение поставленного вопроса на примере органов публичной власти, являющихся казенными учреждениями, помогает нам наиболее ярко продемонстрировать специфику внутренних отношений, которые складываются между ними и их учредителями, являющимися как собственниками их имущества, так и публично-правовыми образованиями, т.е. самостоятельными субъектами гражданских правоотношений. Кроме того, правовая связь между органом публичной власти и государством или муниципальным образованием, безусловно, является публичной и развивается в поле обобщенного публичного права, одновременно она оказывает весомое влияние на частноправовые отношения учреждения и учредителя. В связи с изложенным, сегодня возникает необходимость в поиске новых подходов частноправового оформления статуса органов публичной власти, базирующегося не на дуалистических началах, как это строилось в советском гражданском праве, а на цивилистическом фундаменте, гарантирующем равенство участников гражданских правоотношений. Чтобы предложить новые модели частноправового оформления статуса органа публичной власти, считаем целесообразным начать с анализа структуры их внутренних отношений.

Имущественные отношения

Согласно пункту 1 статьи 123.21 Гражданского кодекса Российской Федерации³ (далее – ГК РФ) учреждением признается унитарная некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных и иных функций некоммерческого характера. Основу деятельности всякого казенного учреждения, безусловно, составляет его имущественный (материальный) базис, который находится у него на вещном праве. В этом смысле, по нашему мнению, А.В. Венедиктов крайне удачно обосновал возможность наделения госорганов (предприятий и учреждений) особым вещным правом ограниченного порядка с сохранением концепции единства и абсолютности социалистической собственности [2, с. 320–323].

Сегодня под правом оперативного управления понимается юридически обеспеченная мера возможного поведения правообладателя по владению, пользованию и распоряжению имуществом, закрепленным за ним собственником. В юридической литературе и судебной практи-

ке право оперативного управления единодушно признается ограниченным вещным правом, хотя и оспаривается его гражданско-правовая природа [3, с. 604]. Однако в отличие от иных видов прав на чужие вещи, праву оперативного управления присуще предоставление его обладателю всех правомочий собственника с одновременным ограничением их осуществления самим собственником (пункт 2 статьи 296 ГК РФ). За собственником остается некое «голое право» или *nudum jus dominii*. Это ставит перед нами вопрос о том, не происходит ли подмена собственника на учреждение в гражданских правоотношениях. Другими словами, не вступает ли в них публичный собственник в лице созданного им учреждения?

Ограниченное вещное право направлено на предоставление возможностей их обладателям владеть и пользоваться или пользоваться индивидуально-определенными вещами в целях удовлетворения собственных интересов. Распоряжение представляет собой определение юридической судьбы вещи посредством как собственно юридических, так и фактических действий [4, с. 433]. Передача правомочия распоряжения другому лицу в российском гражданском праве традиционно оформляется в виде обязательства, поскольку между истинным обладателем вещного права и субъектом, который его фактически осуществляет, складываются отношения относительного порядка.

С нашей точки зрения, сохранение за собственником вещи правомочия распоряжения отличает ограниченные вещные права от обязательств по типу доверительного управления имуществом. Хотя и в них за собственником сохраняется правомочие распоряжения, однако на плоскости абсолютных правоотношений именно возможность определять юридическую судьбу вещи делает собственника полноправным ее властителем, тогда как иные лица имеют лишь ограниченный объем владения и пользования вещью без замены собой ее собственника. Во всех известных видах прав на чужие вещи за их собственником всегда сохраняется правомочие распоряжения [5, с. 29].

Несомненно, в некотором смысле часть власти собственника остается за ним, так как для распоряжения закрепленными вещами казенному учреждению необходимо получить его согласие. Давая свое согласие, собственник фактически делегирует свое правомочие вступать в обязательственные правоотношения с третьими лицами казенному учреждению. Это образует относителную правовую связь между учреждени-

³ Гражданский кодекс Российской Федерации : Федер. закон от 30 нояб. 1994 г. № 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

ем и учредителем, которые в вещных отношениях выступают как обладатель права оперативного управления и собственник. Однако при распоряжении вещами учреждения одновременно затрагивается и имущественная сфера собственника. Это наиболее ярко выражается при отчуждении закрепленных за учреждениями вещей в порядке приватизации, следствием которого является прекращение не только права оперативного управления, но и права собственности. Более того, думается, что последнее правовое последствие перекрывает прекращение права оперативного управления из-за его производности⁴.

Подходя к вещным правам казенных учреждений с позиции их объектов, можно сказать следующее. Сущностным признаком ограниченных вещных прав является то, что их объектами являются индивидуально-определенные вещи [4, с. 431]. Это означает, что денежные средства как в наличной, так и в безналичной форме не могут быть объектами вещных прав казенных учреждений. Денежные средства, которыми распоряжаются казенные учреждения, имеют своим источником бюджет соответствующего публично-правового образования, следовательно казенное учреждение в этом случае действует не от своего имени, а от имени собственника таких средств. Данный вывод подтверждается тем, что что в соответствии со статьей 161 Бюджетного кодекса Российской Федерации⁵ денежные (бюджетные) средства выделяются казенным учреждениям на специализированных лицевых счетах — казначейских счетах, открытых органами Федерального казначейства.

При этом указанное выделение не является обособлением в гражданско-правовом смысле, так как обособление денежных средств юридического лица достигается открытием соответствующих лицевых счетов в банковских и иных кредитных организациях. До указанного момента денежные (бюджетные) средства становятся объектами гражданского оборота только через их вовлечение именно публично-правовым образованием, поскольку, как верно отмечает

Ю.В. Виниченко, «включение в качестве объектов в оборот оборотоспособных субъективных имущественных прав и обязанностей является юридически обусловленным, поскольку они существуют не просто в рамках предписанного для них правового режима (как, например, недвижимость или сложные вещи), а именно в силу самого признания законодателем тех или иных возможностей субъективным правом определенного вида» [6, с. 340]. В противоречие изложенному, судебная практика строится на обратном выводе, будто бы денежные средства подвергаются обособлению так же, как и иные объекты вещных прав⁶.

По нашему мнению, распоряжение казенными учреждениями денежными (бюджетными) средствами при исполнении денежных обязательств не тождественно распоряжению в рамках права оперативного управления. Указанное распоряжение осуществляется в полной мере на поле публичного права, тогда как в рамках гражданского права мы должны вести речь о том, что стороной возникающих обязательственных правоотношений выступает не казенное учреждение, а публично-правовое образование. Однако и в таком случае правовая природа их внутренних отношений остается неопределенной. Потенциально они могут строиться как на основании доверенности в рамках представительства, так и на основании компетенции органа публично-правового образования в рамках статьи 125 ГК РФ. Однако ни тот, ни другой вариант гражданско-правового оформления статуса органа публичной власти, по нашему мнению, не пригоден для целей построения эффективного осуществления им своих функций.

С нашей точки зрения, между учреждением и учредителем возникают отношения имущественного характера. Вместе с тем, думается, их нельзя в полной мере свести к вещным, поскольку

⁴ По нашему мнению, праву оперативного управления, в отличие от иных видов ограниченных вещных прав, не присуще свойство следования, так как при отчуждении вещей учреждение действует не в своих интересах, а в интересах собственника. Иной вывод подрывал бы устойчивость гражданского оборота, а также ставил бы неразрешимые в существующих условиях вопросы о том, остается ли, например, государственное учреждение государственным, если его имущество отчуждено частным лицам.

⁵ Бюджетный кодекс Российской Федерации : Федер. закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

⁶ См. например: постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 25 марта 2016 г. по делу № А24-3556/2015 ; постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 19 янв. 2018 г. по делу № А24-4402/2017 ; постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 14 июля 2016 г. по делу № А24-3556/2015 ; постановление Арбитражного суда Камчатского края от 15 янв. 2018 г. по делу № А24-2321/2017 ; постановление Арбитражного суда Камчатского края от 22 мая 2018 г. по делу № А24-312/2018 ; постановление Арбитражного суда Камчатского края от 05 июля 2018 г. по делу № А24-1026/2018 ; постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 21 июля 2023 г. по делу № А42-8868/2022 ; решение Арбитражного суда Ростовской области от 21 фев. 2023 г. по делу № А53-42397/2022 ; решение Арбитражного суда Нижегородской области от 28 июля 2023 г. по делу № А43-9482/2023 ; решение Арбитражного суда Республики Коми от 02 авг. 2023 г. по делу № А29-4349/2023 // Картотека арбитражных дел. URL: <https://kad.arbitr.ru> (дата обращения 19.07.2024).

они характеризуются не абсолютностью правовой связи, а их относительностью. У сторон такого отношения возникают права и обязанности относительно друг друга: у учредителя, прежде всего, право передавать имущество в управление учреждения и изымать его при соблюдении установленных законом условий, давать согласие на распоряжение им; тогда как у учреждения имеется право владеть, пользоваться и распоряжаться закрепленными вещами в установленных законом и учредителем пределах для достижения своих «уставных» целей. Относительность их правовой связи доказывается и тем, что действующее законодательство предусматривает, что вещи передаются в управление казенного учреждения без его согласия, которое не имеет возможности в последующем отказаться от своего права, что несколько противоречит фундаментальному признаку всякого вещного права — его осуществлению собственной волей без участия (содействия) иных лиц.

В отличие от вещных прав, казенное учреждение осуществляет предоставленные имущественные правомочия не только и не столько для удовлетворения своего интереса, сколько в интересах всего публично-правового образования. Иное позволило бы нам говорить, что у каждого из органов публичной власти имеется собственный охраняемый интерес, отличный от интереса всего публично-правового образования. Стоит отметить, наличие у таких органов собственных потребностей по материальному обеспечению своей деятельности не тождественно наличию интереса, поскольку интерес, в отличие от потребности, гораздо более объективная и стабильная категория. Интерес в материальном обеспечении функционирования органа публичной власти не является для него автономным, так как, в конце концов, такое материальное обеспечение является фундаментом для эффективной реализации им публично-властных функций.

Более того, с публично-правовых позиций, неоспоримо, что органы публичной власти составляют внутреннее содержание государства или муниципального образования, в связи с чем им присуще единство интереса. Он состоит в том, чтобы обеспечить нормальное и эффективное функционирование органов публичной власти, что определено одинаково для всех публично-правовых образований и их органов, в том числе признанных юридическими лицами. Именно поэтому полагаем, что учреждение скрывает в себе волю и интерес собственника, а не обладателя права оперативного управления. Это косвенно подтверждается практикой Верховного Суда РФ:

«законом установлено наличие у лица, владеющего имуществом на праве оперативного управления, полномочий собственника данного имущества по владению, пользованию и распоряжению, ограниченных лишь законом, целями деятельности предприятия или учреждения, назначением имущества, а также заданиями его собственника»⁷.

Организационные отношения

Помимо имущественных отношений между казенным учреждением и учредителем, по нашему мнению, возникают и иные отношения, внимание к которым, включая нормативное, уделяется незначительное. Данные отношения связаны с широким управлением делами учреждения как некоммерческого унитарного юридического лица по типу корпоративных отношений, поскольку и в унитарных организациях возникают отношения первичного характера, имеющие целью организацию их деятельности. Таким образом, во внутренних отношениях рассматриваемых субъектов можно обнаружить и организационные отношения, складывающиеся по поводу участия учредителя в управлении делами учреждения. На сегодняшний день к ним относятся отношения по поводу принятия положения об органе публичной власти или иного нормативного правового акта, устанавливающего его гражданско-правовой статус, установления внутренней организационной структуры казенного учреждения, определения лиц, уполномоченных выступать от имени всего учреждения, разрешения вопросов реорганизации и ликвидации.

С нашей точки зрения, фундаментальная разработка теории организационных отношений проведена О.А. Красавчиковым, который выделяет их отраслевые (родовые) признаки [7]. С позиции рассматриваемой темы исследования можно сказать, что на сегодняшний день к ним относятся отношения по поводу принятия положения об органе публичной власти или иного нормативного правового акта, устанавливающего его гражданско-правовой статус, формулирования и изменения целей деятельности учреждения, установления внутренней организационной структуры казенного учреждения, определения лиц, уполномоченных выступать от имени всего учреждения, разрешения вопросов реорганизации и ликвидации. К организационным относятся также отношения, складывающиеся относительно распоряжения закрепленным имуществом, так как

⁷ Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 19 авг. 2015 г. по делу № А70-5139/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

они связывают, с одной стороны, учредителя с его правом давать согласие и, с другой стороны, учреждение с его правом распоряжаться.

Одновременно с изложенным, стоит добавить, что значительный пласт организационных отношений фактически выведен за пределы предмета гражданского права, что негативным образом отражается на принципе равенства участников гражданских правоотношений. К ним относятся отношения по поводу направления заданий и поручений действовать в гражданском обороте определенным образом (например, путем отчуждения имущества или его приобретения, определения конкретного руководства по пользованию закрепленным имуществом, несения расходов на его содержание и т.д.).

Результаты анализа

Обобщая вышеизложенное, можно сделать вывод, что правоотношения, складывающиеся между казенным учреждением и его учредителем, имеют смешанный характер. В них выделяются имущественные, связанные с управлением имуществом собственника, и неимущественные (организационные), связанные с участием учредителя в управлении деятельностью казенного учреждения. Правовая связь между ними характеризуется относительностью, так как интересы одного лица удовлетворяются посредством действий другого лица. Возникающие правоотношения в целом можно определить как правоотношения по участию в управлении деятельностью учреждения. Однако, учитывая семантическое содержание слова «участие», которое имеет оттенок совместности деятельности, применяемое понятие условно. Такая условность заключается в том, что, в отличие от фонда, в учреждении персонификации подвергается один субъект — публично-правовое образование, соответственно, фонд не участвует в управлении, а, по существу, полностью его осуществляет.

Объектом данных правоотношений является деятельность казенного учреждения и ее результаты. Субъектами правоотношений выступают казенное учреждение и его учредитель. Содержание рассматриваемых правоотношений составляют права и обязанности их сторон как имущественного, так и неимущественного характера.

На первый взгляд может показаться, что правоотношения между казенным учреждением и его учредителем являются корпоративными. Вместе с тем анализируемые правоотношения нельзя отнести к корпоративным, прежде всего ввиду отсутствия слияния совокупности имуществен-

ных и организационных отношений в корпоративные. Отношения учредителя и учреждения на сегодняшний день характеризуются дисперсностью и не имеют единого гражданско-правового регулирования, а некоторые из отношений вовсе не подпадают под него. Полагаем возможным присоединиться к мнению Е.А. Суханова, что в современном российском гражданском праве имеется необходимость формирования системы организационно-правовых форм участия государства и других публичных собственников в имущественном обороте с использованием сугубо цивилистических механизмов [8, с. 8].

Для того чтобы обеспечить унификацию таких отношений не на дуалистических началах, как это было в советском гражданском праве, а на сугубо цивилистических, по нашему мнению, наиболее подходящей моделью гражданско-правового оформления отношений, возникающих между казенным учреждением и его учредителем, является модель филиала юридического лица.

Традиционно филиалом юридического лица признается его обособленное подразделение, расположенное вне места расположения юридического лица и зарегистрированное в таком качестве в едином государственном реестре. Сам филиал не является юридическим лицом, т.е. не обладает гражданской правосубъектностью, а все его гражданско-правовые действия, осуществляемые на основании соответствующего положения о нем, являются действиями юридического лица, от имени которого действует руководитель филиала, назначаемый юридическим лицом и действующий на основании доверенности. Имущество выделяется филиалу в техническое, а не в оперативное управление [4, с. 205].

Представленный способ решения проблемы несоответствия вещного права казенного учреждения признакам вещных прав, думается, наиболее подходящий для гражданско-правового оформления статуса органа публичной власти. Это объясняется тем, что мы не исключаем его возможности по участию в гражданском обороте, поскольку признаем его объективную необходимость в оперативном материальном обеспечении собственного функционирования, однако такая цель достигается не путем олицетворения, а путем условного экономического обособления. В этой части, несомненно, права Е.А. Флейшиц, которая утверждает, что филиал вполне способен к самостоятельному экономическому функционированию и в этом смысле представляет собой автономную единицу, тем не менее он осуществляет свою деятельность на основе хозяйствен-

ного плана и подчинен заданиям единого руководящего вышестоящего органа [9, с. 158–159].

Вместе с тем полное отождествление органа публичной власти с филиалом было бы ошибочным с научно-теоретических позиций, поскольку публично-правовые образования — Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования, приходящиеся целыми по отношению к своим частям — органам, согласно действующему законодательству, не являются юридическими лицами. В современном гражданском праве рассматриваемые образования представляют собой особые субъекты гражданского права *sui generis*, хотя их правовая природа является предметом научных споров еще со времен развития дореволюционного гражданского права [10, с. 57].

Для устранения выявленного юридического препятствия предлагается применить технический прием «приравнивания» правового регулирования деятельности органов публичной власти к правовому регулированию филиалов юридического лица. Аналогично пункту 2 статьи 124 ГК РФ, согласно которому к публично-правовым образованиям применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов, можно предусмотреть отдельную норму в статье 125 ГК РФ, изложив ее в следующей формулировке: «К органам государственной власти, имеющим право приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступать в суде от имени Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, применяются нормы, определяющие правовой статус филиалов юридических лиц, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов» и «К органам местного самоуправления, имеющим право приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступать в суде от имени муниципальных образований, применяются нормы, определяющие правовой статус филиалов юридических лиц, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов».

Юридическое лицо, нормы о котором применяются по отношению к публично-правовому образованию, наделяет свою часть — структурное подразделение — известным объемом экономической самостоятельности. Такая самостоятельность в отношении рассматриваемых органов выражается в наделении их хозяйственной само-

стоятельностью, возможностью широкого управления выделенным имуществом, но уже не путем их олицетворения, а путем технического обособления. Это устраняет те неразрешимые в современных условиях проблемы того, что право оперативного управления не подпадает под ключевые признаки не только ограниченных вещных прав, но и вещных прав в целом.

Что касается организационных отношений, то наиболее ярко организационный характер отражается в отношениях, возникающих по поводу признания органов публичной власти уполномоченными выступать в гражданских правоотношениях на правах филиалов от имени публично-правовых образований. Таким образом, по нашему мнению, устраняется дуализм правового статуса органов публичной власти, и его правовое регулирование становится в полной мере частным.

Переходя к описанию внешних отношений, стоит сказать, что доверенность, выдаваемая конкретному должностному лицу или иному уполномоченному лицу органа, действующего на правах филиала, создает отношения представительства не между филиалом и публично-правовым образованием, а между конкретным физическим лицом и публично-правовым образованием. Данная модель, несомненно, гораздо удобнее и практичнее, нежели существующая, так как в последнем случае доверенность выдается юридическому лицу, а его конкретное физическое лицо — руководитель, иное должностное лицо или работник, действует на основании решения о назначении его на должность или на ином законном основании, что искусственно создает излишний слой «уполномочивания».

Заключение

Анализ внутренних отношений, возникающих между казенным учреждением и его учредителем, позволяет нам установить разобщенность норм их правового регулирования. Во-первых, характер их отношений можно обозначить как смешанный, содержащий в себе как имущественные, так и неимущественные (организационные) элементы. На сегодняшний день имущественная часть отношений регулируется нормами вещного права, когда органам публичной власти, признанным юридическими лицами, имущество выделяется на особом субъективном вещном праве, которое в условиях конкурентной экономики не соответствует ключевому признаку вещных прав — их осуществлению в собственном интересе без содействия других лиц. Вторая часть отношений, строго говоря, не подвергается гражданско-

правовому регулированию, а часть из них вовсе выводится за пределы предмета гражданского права ввиду дуалистической правовой природы органов публичной власти, являющихся казенными учреждениями. Данное положение не соответствует не только складывающейся экономической системе, но и фундаментальным положениям гражданского права о равенстве участников регу-

лируемых им отношений. Чтобы унифицировать приведенные отношения с применением цивилистических механизмов, предлагается переход от модели «олицетворения» органов публичной власти наряду с публично-правовыми образованиями к модели филиала юридического лица путем применения соответствующих норм в части, не противоречащей существу органов публичной власти.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Гонгало Б.М. Экономика и гражданское право / Б.М. Гонгало. — EDN QPWILG // Пермский юридический альманах. — 2020. — № 3. — С. 63–70.
2. Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность / А.В. Венедиктов. — Москва : Изд-во Академии наук СССР, 1948. — 840 с.
3. Российское гражданское право : учебник : в 2 т. / отв. ред. Е.А. Суханов. — Москва : Статут, 2015. — Т. 1. — 958 с.
4. Гражданское право : учебник : в 2-х т. / под ред. Б.М. Гонгало. — Москва : Статут, 2021. — Т. 1. — 614 с.
5. Шевченко Г.Н. Признаки вещных прав и их деление на право собственности и ограниченные вещные права / Г.Н. Шевченко, М.С. Быков. — EDN ZCXBVJ // Colloquium-Journal. — 2019. — № 8-9. — С. 28–29.
6. Виниченко Ю.В. О материальных и нематериальных объектах гражданского оборота / Ю.В. Виниченко. — DOI 10.17150/1819-0928.2023.24(3).337-342. — EDN VXJDOH // Академический юридический журнал. — 2023. — № 3. — С. 337–342.
7. Красавчиков О.А. Гражданские организационно-правовые отношения / О.А. Красавчиков. — EDN JWTVSD // Советское государство и право. — 1966. — № 10. — С. 50–57.
8. Суханов Е.А. О гражданской правосубъектности государственных юридических лиц / Е.А. Суханов. — DOI 10.12737/art_2018_1_1. — EDN YKWEXA // Журнал российского права. — 2018. — № 1. — С. 5–15.
9. Флейшиц Е.А. Торгово-промышленное предприятие в праве западноевропейском и РСФСР / Е.А. Флейшиц // Вестник гражданского права. — 2008. — № 2. — С. 151–224.
10. Голубцов В.Г. Российская Федерация как субъект гражданского права / В.Г. Голубцов. — Москва : Статут, 2021. — 314 с.

REFERENCES

1. Gongalo B.M. Economics and Civil Law. *Permskij juridicheskij al'manah* = *Perm Legal Almanac*. (In Russian). EDN: QPWILG.
2. Venediktov A.V. *State socialist property*. Moscow, Akademii nauk SSSR Publ., 1948. 840 p.
3. Sukhanov E.A. (ed.). *Russian civil law*. Moscow, Statut Publ., 2015. Vol. 1. 958 p.
4. Gongalo B.M. *Civil law*. Moscow, Statut Publ., 2021. Vol. 1. 614 p.
5. Shevchenko G.N., Bykov M.S. Signs of Property Rights and Their Division Into Ownership and Limited Property Rights. *Colloquium-Journal*, 2019, no. 8-9, pp. 28–29. (In Russian). EDN: ZCXBVJ.
6. Vinichenko Yu.V. On Tangible and Intangible Objects of Civil Circulation. *Akademicheskii yuridicheskii zhurnal* = *Academic Law Journal*, 2023, no. 3, pp. 337–342. (In Russian). EDN: VXJDOH. DOI: 10.17150/1819-0928.2023.24(3).337-342.
7. Krasavchikov O.A. Civil relations. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo* = *Soviet State and Law*, 1966, no. 10, pp. 50–57. (In Russian). EDN: JWTVSD.
8. Sukhanov E.A. About Civil Legal Capacity of Public Legal Entities. *Zhurnal rossiyskogo prava* = *Russian Law Journal*, 2018, no. 1, pp. 5–15. (In Russian). EDN: YKWEXA. DOI: 10.12737/art_2018_1_1.
9. Fleishits E.A. Commercial and industrial enterprise in the law of Western European and RSFSR. *Vestnik grazhdanskogo prava* = *Civil Law Review*, 2008, no. 2, pp. 151–224. (In Russian).
10. Golubtsov V.G. *Russian Federation as a subject of civil law*. Moscow, Statut Publ., 2021. Vol. 1. 314 p.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Жаргал Дармаевич Дондоков — старший преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин. Иркутский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации. 664035, Россия, Иркутск, ул. Шевцова, 1. SPIN-код: 3018-3326

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Zhargal D. Dondokov — a Senior Lecturer, Department of Civil Law Disciplines. Irkutsk Law Institute (branch) University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation. 1, Shevtsova st., Irkutsk, Russia, 664035. SPIN-code: 3018-3326.

Поступила в редакцию / Received 10.06.2024

Доработана после рецензирования / Revised 14.09.2024

Принята к публикации / Accepted 26.09.2024