

*Научная статья**Научная специальность*

5.1.3 «Частноправовые (цивилистические) науки»

УДК 347.195

DOI <https://doi.org/10.26516/2071-8136.2024.2.51>

## ОРГАН ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОГО ОБРАЗОВАНИЯ КАК ЮРИДИЧЕСКОЕ ЛИЦО: ПРОБЛЕМА ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА

© **Дондоков Ж. Д., 2024**Иркутский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, г. Иркутск, Россия  
Уральский государственный юридический университет им. В. Ф. Яковлева, г. Екатеринбург, Россия

Проведено исследование вопроса возможности применения к отношениям между публично-правовым образованием и его органом, являющимся юридическим лицом, норм о представительстве. Результаты применения сравнительно-правового и формально-юридического методов исследования на основании дуалистического познавательного подхода способствовали доказательству разноплоскостного характера правоотношений по представительству и правоотношений учредителя и учреждения, в организационно-правовую форму которого облакаются органы публичной власти. Определены применимые способы защиты в случаях, когда такие учреждения совершают сделки с имуществом учредителя без соответствующих на то полномочий (без согласия собственника) или с выходом за их пределы (искажение направленности полученного согласия). Сформулирован вывод, что к отношениям между публично-правовыми образованиями и их органами – юридическими лицами нельзя применять нормы о представительстве. Указанный вывод обоснован дуализмом права, когда с публично-правовой точки зрения стороны анализируемых правоотношений продолжают оставаться в субординационных правовых связях, поскольку орган – неотъемлемая часть всего публично-правового образования.

*Ключевые слова:* учреждение, орган публичной власти, государственный орган, государство, муниципальное образование, публично-правовое образование, представительство, интерес, полномочие, компетенция.

## THE PUBLIC AUTHORITIES AS A LEGAL ENTITY: THE PROBLEM OF REPRESENTATION

© **Dondokov Zh. D., 2024**Irkutsk Law Institute (branch) of the University of Prosecutor's Office of the Russian Federation, Irkutsk, Russian Federation  
Ural State Law University named by V. F. Yakovlev, Ekaterinburg, Russian Federation

A study has been conducted on the possibility of applying the rules on representation to relations between a public legal entity and its body, which is a legal entity. The results of the application of the comparative legal and formal legal research method on the basis of a dualistic cognitive approach had contributed to the proof of the different nature of the legal relations of representation and the legal relations of the founder and the fund, which is the public authorities. The applicable methods of protection have been defined in cases when such funds make legal acts with the founder's property without the appropriate authority (without the consent of the owner) or with going beyond it (distortion of the meaning of the consent received). The conclusion has been formulated that the rules on representation cannot be applied to relations between public legal entities and their bodies – legal entities. This conclusion is based on the dualism of law, because the parties to the analyzed legal relations continue to remain in subordinated legal relations from a public legal point of view and since the body is an integral part of the entire public legal establishment.

*Keywords:* institution, public authority, state body, state, municipal entity, public legal establishment, representation, interest, authority, competence.

Публично-правовые образования, являясь особыми субъектами гражданских правоотношений, участвуют в них посредством своих органов. Так, в соответствии с п. 1 ст. 125 Гражданского кодекса РФ, от имени Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также муниципальных образований могут своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные неимуществен-

ные права и обязанности, выступать в суде соответственно органы государственной власти и органы местного самоуправления в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации : федер. закон от 30 нояб. 1994 г. № 52-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 1994. № 5. Ст. 3302.

Наряду с этим органы публично-правовых образований признаются юридическими лицами. Более того, как показывает складывающаяся на федеральном уровне практика, значительное число органов государственной власти наделено правовым статусом юридического лица (например, Верховный Суд РФ, министерства и ведомства, составляющие структуру исполнительной ветви власти), а на уровне субъектов Российской Федерации соответствующим правовым статусом наделены все органы системы региональной публичной власти (как исполнительные, так и законодательные (представительные))<sup>1</sup>. Органы местного самоуправления признаются юридическими лицами на основании нормы ч. 2 ст. 41 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которой органы местного самоуправления, наделенные в соответствии с законом и уставом муниципального образования правами юридического лица, являются муниципальными казенными учреждениями, образуемыми для осуществления управленческих функций<sup>2</sup>.

Органы государства и муниципальных образований, будучи юридическими лицами, имеют возможность участвовать в гражданских правоотношениях от имени и в интересах всего публично-правового образования. В связи с изложенным возникает вполне закономерный вопрос о правовой природе фигуры таких юридических лиц, выступающих от имени и в интересах всего публично-правового образования, а также требует разрешения теоретико-практическая проблема применимости к ним норм о представительстве. Указанная проблема становится актуальной и в связи с имеющимся в действующем гражданском законодательстве парадоксе, выраженном в п. 3 ст. 125 ГК РФ – в случаях и в порядке, предусмотренных нормативными правовыми актами; по специальному поручению вышестоящих органов публичной власти от их имени могут выступать государственные органы, органы местного самоуправ-

ления, а также юридические лица и граждане. Так, возникает вопрос об обоснованности использования в одном понятийном ряду таких категорий, как «государственный орган», «орган местного самоуправления» и «юридическое лицо», и вопрос о том, не является ли специальное поручение таким органам составной частью их публично-правовой компетенции.

Для разрешения поставленной проблемы полагаем рациональным начать с анализа сущности гражданской правосубъектности органа публично-правового образования. Системное толкование норм ст. 123.21, 123.22 ГК РФ и ст. 9.1 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» позволяет сделать вывод, что такие органы признаются юридическими лицами в организационно-правовой форме казенных учреждений<sup>3</sup>. Более того, такое «признание» осуществляется не автоматически, а в силу государственной регистрации соответствующего статуса, что доказывается результатами анализа данных, содержащихся в Едином государственном реестре юридических лиц и в Общероссийском классификаторе организационно-правовых форм<sup>4</sup>. Единообразно признание органов публично-правовых образований казенными учреждениями и в судебной практике<sup>5</sup>.

Данный промежуточный вывод позволяет квалифицировать отношения между публично-правовым образованием и его органом, являющимся юридическим лицом, как отношения учредителя и учреждения. На плоскости вещного права указанные отношения рассматриваются как отношения собственника имущества и обладателя права оперативного управления. Описанные правовые связи определяют форму управления публичным имуществом путем его закрепления на праве оперативного управления за конкретными частями единого публично-правового образования. Следовательно, в тех случаях, когда учреждение действует от имени и в интересах учредителя, например, совершая сделки по распоряжению закрепленным за ним имуществом, то оно осуществляет правомочие

<sup>1</sup> См. напр.: О Верховном Суде Российской Федерации : федер. конст. закон от 5 февр. 2014 г. № 3-ФКЗ // Собр. законодательства РФ. 2014. № 6. Ст. 550; О Министерстве финансов Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 329 // Там же. 2004. № 31. Ст. 3258; Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе : постановление Правительства РФ от 30 сент. 2004 г. № 506 // Там же. 2004. № 40. Ст. 3961; Устав Иркутской области : постановление Законодат. Собр. Иркут. области от 15 апр. 2009 г. № 9/5-ЗС // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

<sup>2</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>3</sup> О некоммерческих организациях : федер. закон от 12 янв. 1996 г. № 7-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

<sup>4</sup> Далее по тексту, применяя термины «учреждение» и «казенное учреждение», мы подразумеваем под ними те из них, которые одновременно являются органами публично-правовых образований.

<sup>5</sup> Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 3 февр. 1998 г. № 3813/97 // КонсультантПлюс : справочная правовая система.; Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 16 нояб. 2021 г. № 12-КГ21-4-К6, 9-83/2020 // Там же.

собственника по распоряжению имуществом от его имени и в его пользу<sup>1</sup>.

По мнению В. Г. Голубцова, отношения, возникающие между публично-правовыми образованиями и их органами, обладающими самостоятельной гражданской правосубъектностью, являются комплексными, а их основу составляют гражданско-правовые отношения представительства [4, с. 124]. Такой вывод становится возможным ввиду того, что автор рассматривает органы публично-правовых образований не как учреждения, а как особую самостоятельную организационно-правовую форму юридического лица [5, с. 13]. В случаях же, когда орган не обладает соответствующей гражданской правосубъектностью, его отношения со всем публично-правовым образованием строятся по принципу «юридическое лицо – орган юридического лица».

Иные авторы вовсе признают применимость норм о представительстве в случаях непосредственного участия в гражданско-правовых отношениях публично-правовых образований в лице своих органов, несмотря на то, что последние не являются субъектами гражданского права [2, с. 187]. Полагаем, рассматриваемая позиция неоправданно смешивает форму непосредственного участия в гражданских правоотношениях публично-правовых образований со случаями, когда в них в качестве представителя выступает должностное лицо в силу правового акта о вступлении в должность или в силу доверенности, которое является самостоятельным субъектом гражданского права – гражданином.

Под представительством традиционно понимается гражданское правоотношение, по которому представитель имеет полномочие, основанное на доверенности, указании закона либо на акте уполномоченного на то государственного органа или органа местного самоуправления, совершить юридическое и (или) фактическое действие от имени и в интересах представляемого, по результатам которого гражданские права и обязанности возникают непосредственно у последнего. Сформулированное определение исходит из нормы п. 1 ст. 182 ГК РФ [7, с. 6].

В научной литературе имеет место разность подходов к определению понятия «полномочие». Одни авторы, применяя термин «полномочие»,

акцентируют внимание на их субъективной делегированной возможности действовать от имени и в интересах другого лица [10, с. 38], тогда как другие авторы вместо категории «полномочие» применяют категорию «субъективное право» [9, с. 6], третьи авторы вовсе рассматривают полномочие в качестве секундарного правомочия особого порядка, которому противостоит не обязанность другой стороны, а связанность [3, с. 118; 8, с. 121].

Несмотря на имеющиеся в цивилистической науке различные подходы к определению полномочия, в рамках настоящей работы нам достаточно указать, что для возникновения гражданских правоотношений представительства необходимо наличие двух субъектов гражданского права – представляемого и представителя [1, с. 291].

В рассматриваемом случае субъектами гражданского права являются учреждение и учредитель, которые, как подразумеваются, действуют в гражданских правоотношениях как самостоятельные лица. Однако организационно-правовая конструкция учреждения предполагает тесную взаимосвязь с создавшим его учредителем, которая основывается на вещном праве оперативного управления и выражается в участии учредителя в управлении учреждением путем дачи заданий и распоряжений и в осуществлении правомочий собственника имущества путем дачи согласий на распоряжение им. Сущностно мы можем вести речь о том, что в учреждении находит свое олицетворение учредитель – Российская Федерация, субъект Российской Федерации или муниципальное образование, поэтому в таком юридическом лице не обнаруживается самостоятельности, присущей юридическим лицам *a priori*. Сформулированный вывод подтверждается и тем, что у учреждений признак имущественной обособленности не выражается в полном своем содержании, равно как и признак самостоятельной ответственности.

Таким образом, отношения между учреждением и учредителем в тех случаях, когда учреждение участвует в гражданских правоотношениях от имени и в интересах учредителя, нельзя рассматривать как представительские. Иной вывод позволяет распространить на них нормы о правовых последствиях отступления от полномочий. Так, в соответствии с п. 3 ст. 182 ГК РФ сделка, которая совершена с нарушением установленных правил и на которую представляемый не дал согласия, может быть признана

<sup>1</sup> Под словосочетанием «распоряжение имуществом» строго юридически понимаются не только сделки по распоряжению, в том числе и отчуждению, движимым и недвижимым имуществом, но и сделки по распоряжению бюджетными денежными средствами, которые составляют абсолютное большинство заключаемых публичных контрактов.

судом недействительной по иску представляемого, если она нарушает его интересы. Применение указанной нормы к исследуемым отношениям, как думается, позволит необоснованно разрушать состоявшиеся сделки, что негативным образом скажется на стабильности гражданского оборота.

Приведенные выше рассуждения влекут за собой фундаментальный для настоящей работы вывод о том, что отношения между анализируемыми учреждениями и создавшими их публично-правовыми образованиями находятся в иной плоскости, чем отношения по представительству интересов. Хотя, стоит признать, что сравниваемые отношения имеют много сходств, ключевое из которых составляет структура правовых связей: учреждение – учредитель, представитель – представляемый. Однако, если в первой дихотомии отношения строятся на абсолютных вещных началах, то во второй – на относительных обязательственных началах. Действующее гражданское законодательство позволяет представлять интересы другого лица и на основании закона, тем не менее представитель и представляемый являются разными, самостоятельными и независимыми субъектами гражданского права.

Если же рассматривать правила, предусмотренные п. 1 ст. 183 ГК РФ, то, например, учреждение, заключая государственный контракт без предусмотренных на то полномочий или с их превышением от имени и в интересах всего публично-правового образования, становится стороной такого контракта. Вместе с тем, в случае нарушения им принятых на себя обязательств, к субсидиарной ответственности привлекается собственник имущества – публично-правовое образование, что приводит нас к *circulus vitiosus*<sup>1</sup>. Именно поэтому невозможность применения правил ст. 183 ГК РФ к отношениям между публично-правовыми образованиями и его органами была признана Высшим Арбитражным Судом РФ<sup>2</sup>.

Для случаев, когда учреждение совершает сделку по распоряжению закрепленным за ним имуществом без необходимого согласия его собственника, применимыми являются способы защиты, предусмотренные ст. 168, 173 или 173.1 ГК РФ, а также ст. 301 ГК РФ (виндикация).

<sup>1</sup> Признание представителя стороной обязательства возможно, если совершенная сделка не признается ничтожной. См.: [6, с. 32–33].

<sup>2</sup> О некоторых вопросах практики применения статьи 183 Гражданского кодекса Российской Федерации : информ. письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 23 окт. 2000 г. № 57 // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

Сформулированный выше тезис подтверждается и следующими соображениями, базирующимися на дуалистическом подходе. С публично-правовой точки зрения орган представляет собой неотъемлемую часть государства или муниципального образования. Иными словами, система органов и есть выражение государства или муниципального образования вовне, в связи с чем сомнительными представляются не только рассмотрение их отношений как отношений представительства, но и признание таких органов юридическими лицами. По мнению В. А. Слыщенко, возможность органов публичной власти участвовать в гражданских правоотношениях от имени и в интересах публично-правовых образований влечет за собой их квалификацию как юридических лиц с распространением правил о представительстве [11, с. 89].

Как известно, полномочия представителя могут быть основаны непосредственно на нормах закона или на доверенности. Исходя из анализа практики заключения государственных и муниципальных контрактов, можно с определенностью сделать вывод о том, что рассматриваемые учреждения участвуют в гражданских правоотношениях не на основании доверенности, а на основании компетенции, закрепляемой в правовых актах, устанавливающих их правовой статус<sup>3</sup>. В связи с изложенным специальные поручения, выдаваемые государственным органам и органам местного самоуправления в силу п. 3 ст. 125 ГК РФ, входят в структуру их компетенции путем расширения, поскольку такие органы не являются субъектами гражданского права.

Изложенное выше позволяет сделать вывод, что в тех случаях, когда учреждения участвуют в гражданских правоотношениях от имени и в интересах публично-правового образования, то они являются не юридическими лицами, а его органами, соответственно, реализуют свою компетенцию, а не гражданскую правосубъектность. При этом если учреждение действует в гражданских правоотношениях от своего имени, но в интересах всего публично-правового образования, то на ситуацию не распространяются нормы о представительстве в силу прямого указания закона (п. 2 ст. 182 ГК РФ). Иное решение поставленной проблемы влечет риски для контрагентов, вынужденных исходить из норм закона и иных нормативных правовых

<sup>3</sup> Единая информационная система в сфере закупок. URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html> (дата обращения: 12.12.2023).

и правовых актов, на которых основаны полномочия рассматриваемых юридических лиц. Это, предполагается, возлагает на участников гражданского оборота дополнительные обязанности по определению наличия полномочий у учреждений представлять интересы всего публично-правового образования, поскольку в большинстве таких актов полномочия выражены неопределенно и расплывчато. 

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Гражданское право : учебник. В 2 т. Т. 1 / С. С. Алексеев [и др.] ; под ред. Б. М. Гонгало. М. : Статут, 2018. 528 с.
2. Бораев З. К. Некоторые особенности представительства интересов публично-правовых образований в деликтных правоотношениях // Пробелы в российском законодательстве. 2010. № 2. С. 186–188.
3. Брагинский М. И., Витрянский В. В. Договорное право. Книга первая: Общие положения. М., 2001. 848 с.
4. Голубцов В. Г. Российская Федерация как субъект гражданского права. М. : Статут, 2021. 314 с.
5. Голубцов В. Г. Участие Российской Федерации в имущественных отношениях, регулируемых гражданским законодательством : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 55 с.
6. Представительство и доверенность: Постатейный комментарий главы 10 Гражданского кодекса Российской Федерации / Б. М. Гонгало [и др.] ; под ред. П. В. Крашенинникова. М. : Статут, 2009. 124 с.
7. Носкова Ю. Б. Представительство в российском гражданском праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2007. 24 с.
8. Орешин Е. И. Правовая природа полномочия представителя // Журнал российского права. 2007. № 2. С. 113–121.
9. Пантелишина О. В. Правовое регулирование отношений представительства в гражданском праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2004. 22 с.
10. Рясенцев В. А. Представительство в советском гражданском праве : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1948. 262 л.
11. Слыщенко В. А. Участие государства в отношениях, регулируемых гражданским правом: к вопросу о правовом положении государственных органов // Вестник гражданского права. 2010. № 6. С. 58–91.

### REFERENCES

1. Alekseev S.S. et al. *Grazhdanskoe pravo* [Civil law]. Moscow, Statut Publ., 2018, 528 p. (in Russian)
2. Boraev Z.K. *Nekotorye osobennosti predstavitelstva interesov publichno-pravovykh obrazovaniy v deliktnykh pravootnosheniyakh* [Some features of representing the interests of public legal entities in tort legal relations]. *Probely v rossiiskom zakonodatelstve* [Loopholes in Russian legislation], 2010, no. 2, pp. 186–188. (in Russian)
3. Braginskii M.I., Vitryanskii V.V. *Dogovornoe pravo* [Contract law]. Moscow, Statut Publ., 2001, 848 p. (in Russian)
4. Golubtsov V.G. *Rossiiskaya Federatsiya kak sub'ekt grazhdanskogo prava* [The Russian Federation as a subject of civil law]. Moscow, Statut Publ., 2021, 314 p. (in Russian)

5. Golubtsov V.G. *Uchastie Rossiiskoi Federatsii v imushchestvennykh otnosheniyakh, reguliruemyykh grazhdanskim zakonodatelstvom* [Participation of the Russian Federation in property relations regulated by civil law]. Cand. sci. diss. abstr. Moscow, 2008, 55 p. (in Russian)

6. Gongalo B.M. et al. *Predstavitelstvo i doverennost: Postateinyi kommentarii glavy 10 Grazhdanskogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii* [Representation and Power of attorney: Article-by-article commentary of Chapter 10 of the Civil Code of the Russian Federation]. Moscow, Statut Publ., 2009, 124 p. (in Russian)

7. Noskova Yu.B. *Predstavitelstvo v rossiiskom grazhdanskom prave* [Representation in Russian civil law]. Cand. sci. diss. abstr. Krasnodar, 2007, 24 p. (in Russian)

8. Oreshin E.I. *Pravovaya priroda polnomochiya predstavatelya* [The legal nature of the representative's authority]. *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian Law], 2007, no. 2, pp. 113–121. (in Russian)

9. Pantelishina O.V. *Pravovoe regulirovanie otnoshenii predstavitelstva v grazhdanskom prave* [Legal regulation of relations of representation in civil law]. Cand. sci. diss. abstr. Ekaterinburg, 2004, 22 p. (in Russian)

10. Ryasentsev V.A. *Predstavitelstvo v sovetskom grazhdanskom prave* [Representation in Soviet civil law]. Dr. sci. diss. Moscow, 1948, 262 p. (in Russian)

11. Slyshchenkov V.A. *Uchastie gosudarstva v otnosheniyakh, reguliruemyykh grazhdanskim pravom: k voprosu o pravovom polozhenii gosudarstvennykh organov* [State participation in relations regulated by civil law: on the issue of the legal status of state bodies]. *Vestnik grazhdanskogo prava* [Herald of Civil Law], 2010, no. 6, pp. 58–91. (in Russian)

*Статья поступила в редакцию 22.01.2024; одобрена после рецензирования 16.03.2024; принята к публикации 08.05.2024*

*Received on 22.01.2024; approved on 16.03.2024; accepted for publication on 08.05.2024*

**Дондоков Жаргал Дармаевич** – старший преподаватель, кафедра гражданско-правовых дисциплин, Иркутский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации (Россия, 664035, г. Иркутск, ул. Шевцова, 1); аспирант, Уральский государственный юридический университет им. В. Ф. Яковлева (Россия, 620066, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21), ORCID: 0009-0005-6341-6657, PИHЦ AuthorID: 1057811, 7-924-704-94-93, e-mail: dondokovzhargal@mail.ru

**Dondokov Zhargal Darmaevich** – Senior Lecturer, Department of Civil Law Disciplines, Irkutsk Law Institute (branch) University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation (1, Shevtsov st., Irkutsk, 664035, Russian Federation); Postgraduate student, Ural State Law University named by V. F. Yakovlev (21, Komsomolskaya st., Ekaterinburg, 620066, Russian Federation), ORCID: 0009-0005-6341-6657, RSCI AuthorID: 1057811, 7-924-704-94-93, e-mail: dondokovzhargal@mail.ru