Правовой статус публично-правовых образований в системе субъектов гражданского права

Федоренко Кирилл Александрович
аспирант, кафедра гражданского и предпринимательского права, Южно-Российский институт управления — филиал РАНХиГС, qwerty4657@bk.ru

В статье рассмотрен правовой статус публично-правовых образований в системе субъектов гражданского права. Актуальность темы связана с активным участием Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в договорных, имущественных, бюджетных, закупочных, концессионных и деликтных отношениях. Научная новизна состоит в согласовании гражданско-правовой модели равного участия с публичной природой компетенции, бюджетными пределами имущественной ответственности и специальным порядком представительства. Цель исследования состоит в раскрытии признаков публично-правовых образований как самостоятельной группы субъектов гражданского права. Использованы анализ научных публикаций, сравнительно-правовой подход, классификация, логико-аналитический анализ и синтез. Изучены положения Конституции РФ, ГК РФ, БК РФ, законов о местном самоуправлении, закупках, концессиях, государственно-частном и муниципально-частном партнерстве, банкротстве, процессуальном представительстве, а также современные научные работы. Практическая полезность результатов связана с уточнением критериев разграничения публично-правового образования, его органов, учреждений и созданных им юридических лиц.

Ключевые слова: публично-правовое образование, гражданская правосубъектность, казна, муниципальное образование, публичная собственность, договорные отношения, государственный заказ, концессионное соглашение, имущественная ответственность, гражданский оборот.

Введение

Участие публично-правовых образований в гражданском обороте опирается на сочетание двух начал: равенства участников имущественных отношений и публичной заданности компетенции. Гражданский кодекс РФ относит Российскую Федерацию, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования к субъектам гражданского права, а статья 124 ГК РФ закрепляет их участие в гражданско-правовых отношениях на равных началах с гражданами и юридическими лицами. Одновременно Бюджетный кодекс РФ связывает денежные и расходные обязательства публично-правовых образований с бюджетными полномочиями, что придает их имущественному участию специальный режим.

Актуальность исследования определяется расширением сфер, где публично-правовые образования вступают в гражданско-правовые связи: государственные и муниципальные закупки по Федеральному закону № 44-ФЗ, концессионные соглашения по Федеральному закону № 115-ФЗ, соглашения о государственно-частном и муниципально-частном партнерстве по Федеральному закону № 224-ФЗ, управление публичной собственностью по ГК РФ, Земельному кодексу РФ, БК РФ и специальным актам. В этих отношениях публично-правовое образование действует через органы власти, органы местного самоуправления, казенные учреждения, уполномоченные органы и иных представителей, что требует точного разграничения субъекта права и носителя компетенции.

Цель исследования состоит в определении гражданско-правовых признаков публично-правовых образований и их места среди субъектов гражданского права. Первая задача связана с раскрытием нормативной конструкции правосубъектности публично-правовых образований. Вторая задача направлена на анализ договорного, имущественного и бюджетного измерения их участия в гражданском обороте. Третья задача состоит в выявлении оснований и пределов гражданско-правовой ответственности публично-правовых образований.

Научная новизна выражается в рассмотрении публично-правового образования как самостоятельного субъекта гражданского права, чья правосубъектность строится через совмещение равного участия в обороте, публичной компетенции, казенного имущественного фонда, бюджетных процедур и специальной процессуальной формы участия в судебных спорах.

Материалы и методы

Материалами исследования послужили современные русскоязычные научные публикации, раскрывающие гражданско-правовую природу публично-правовых образований. В.Е. Белов [1] анализирует развитие общих положений ГК РФ об участии публично-правовых образований в договорных отношениях. Ю.А. Гартина [2] рассматривает правовое регулирование сделок с участием таких субъектов. В.В. Долинская [3] раскрывает статус публичного партнера в законодательстве о государственно-частном партнерстве. И.В. Лексин [4] исследует место категории публично-правового образования в системе публичного права и законодательной терминологии. М.В. Лицкас, Т.А. Филиппова и Ю.В. Холоденко [5] обращаются к вопросу о признании публично-правовых образований контролирующими должника лицами и о привлечении к субсидиарной ответственности. Е.В. Михайлова [6] изучает судебные споры с участием публично-правовых образо-

ваний и процессуальную специфику таких дел. Е.А. Родионова [7] характеризует общий правовой статус публичных образований в гражданском праве. Д.Н. Серих [8] анализирует концессионные соглашения в договорных отношениях с участием публично-правовых образований. В другой работе Д.Н. Серих [9] раскрывает их статус в предпринимательских правоотношениях. Ч.М. Шавалеева [10] рассматривает публично-правовые образования как элемент государственного сектора экономики.

Использованы анализ научных публикаций, сравнительный анализ, обобщение, классификация, логико-аналитический анализ и синтез. Анализ позволил выделить нормативные признаки публично-правовых образований; сравнительный подход применен для разграничения их статуса со статусом юридических лиц; классификация использована при описании договорных, имущественных, бюджетных и деликтных связей; синтез позволил сформировать целостную модель участия публично-правовых образований в гражданском обороте.

Результаты

Гражданско-правовой статус публично-правовых образований закреплен в главе 5 ГК РФ. Статья 124 ГК РФ прямо относит Российскую Федерацию, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования к субъектам гражданского права и фиксирует их участие в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с гражданами и юридическими лицами; к этим субъектам применяются нормы об участии юридических лиц, если специальные правила или природа соответствующего субъекта задают иной порядок. Данная конструкция отделяет публично-правовое образование от органа власти: орган действует от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования, а имущественные права и обязанности возникают у самого публично-правового образования. В договорной сфере этот подход раскрыт В.Е. Беловым, который связывает развитие положений ГК РФ с потребностью согласовать публичный интерес и гражданско-правовую форму оборота [1].

Статья 125 ГК РФ определяет порядок участия публично-правовых образований в гражданских отношениях через органы государственной власти, органы местного самоуправления, а в установленных случаях через юридических лиц и граждан. Поэтому гражданская правосубъектность публично-правового образования выражается через компетенцию уполномоченного носителя, но принадлежит публично-территориальному субъекту. Для сделок данный вывод имеет прямое значение: юридическая сила волеизъявления зависит от полномочий органа, бюджетных лимитов, предмета распоряжения публичным имуществом и соответствия специальному закону. Ю.А. Гартина рассматривает сделки с участием публично-правовых образований как сферу, где гражданско-правовая форма соединяется с публичным порядком принятия решений [2].

Имущественная основа участия публично-правовых образований связана с публичной собственностью и казной. Статьи 214 и 215 ГК РФ закрепляют государственную и муниципальную собственность, а статья 126 ГК РФ устанавливает самостоятельную имущественную ответственность Российской Федерации, субъекта Российской Федерации и муниципального образования по своим обязательствам. Бюджетный кодекс РФ дополняет эту конструкцию понятиями расходного, бюджетного, денежного и публичного обязательства; статья 6 БК РФ прямо связывает соответствующие обязанности с публично-правовым образованием и бюджетом. В сфере государственно-частного партнерства В.В. Долинская показывает, что публичный партнер участвует в гражданско-правовой модели соглашения через публичное целеполагание, распределение имущественных обязанностей и специальный порядок распоряжения объектом [3].

Публично-правовое образование занимает особое место среди субъектов гражданского права вследствие отсутствия корпоративной организации, уставного капитала и членства. Его правосубъектность формируется через территорию, население, публичную власть, бюджет и имущество, закрепленные в Конституции РФ, ГК РФ, БК РФ, Федеральном законе № 131-ФЗ и иных актах. Федеральный закон № 131-ФЗ устанавливает общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы местного самоуправления, а значит задает основу гражданского участия муниципального образования через вопросы местного значения и муниципальное имущество. И.В. Лексин обращает внимание на широкий законодательный оборот категории публично-правового образования и на потребность согласования ее гражданско-правового и публично-правового содержания [4].

Ответственность публично-правовых образований строится на разграничении собственных обязательств и обязательств созданных ими юридических лиц. Статья 126 ГК РФ закрепляет самостоятельную ответственность публично-правового образования по принадлежащему ему имуществу, составляющему казну. При причинении вреда актами органов власти или их должностных лиц применяются статьи 16, 1069, 1070 и 1071 ГК РФ, где имущественная компенсация связывается с казной соответствующего уровня. В банкротных отношениях проблема осложняется фактическим влиянием публично-правового образования на должника через собственника имущества, учредителя, участника программы или распорядителя ресурсов. М.В. Лицкас, Т.А. Филиппова и Ю.В. Холоденко анализируют условия признания публично-правовых образований и лиц, действующих по их поручению, контролирующими должника лицами, что придает вопросу ответственности межотраслевой характер [5].

Процессуальная форма участия публично-правового образования в споре требует точного определения ответчика и представителя. В имущественных спорах, связанных с казной, публичным контрактом, возмещением вреда, предоставлением субсидий, распоряжением землей или недвижимостью, спор ведется с участием публично-правового образования через соответствующий орган. Ошибка в разграничении органа и публично-правового образования меняет состав участников дела и влияет на исполнение судебного акта. Е.В. Михайлова обосновывает процессуальную специфику таких споров и выделяет особый характер судебного рассмотрения дел с участием публично-правовых образований [6].

Общая характеристика статуса публично-правового образования предполагает учет его двойственной природы. В гражданском обороте оно вступает в имущественные связи на равных началах, но объем допустимого поведения определяется компетенцией, бюджетным планированием, публичным назначением имущества и пределами распоряжения казной. Е.А. Родионова подчеркивает особую правосубъектность публичных образований и их выделение в самостоятельной главе ГК РФ [7]. На уровне практической квалификации этот подход позволяет разграничивать гражданско-правовую сделку публичного субъекта, властное решение органа и исполнение бюджетного обязательства.

Договорные формы участия публично-правовых образований представлены государственными и муниципальными контрактами, соглашениями о предоставлении субсидий, арендой публичного имущества, куплей-продажей, концессией, соглашениями о государственно-частном и муниципально-частном партнерстве. Федеральный закон

№ 44-ФЗ определяет контрактную систему, состав ее участников, понятие государственного и муниципального заказчика; муниципальный заказчик действует от имени муниципального образования и принимает бюджетные обязательства в рамках бюджетного законодательства. В концессионных отношениях Д.Н. Серих связывает участие публично-правового образования с особым режимом объекта, конкурсной процедурой и долгосрочным характером имущественных обязанностей сторон [8]. Такая модель показывает, что равенство сторон в гражданском договоре сочетается с публичной процедурой допуска к договору.

В предпринимательских отношениях публично-правовое образование выступает участником оборота через закупки, имущественные торги, корпоративное участие, распоряжение государственным и муниципальным имуществом, предоставление имущественной поддержки, инвестиционные соглашения и создание унитарных предприятий. Д.Н. Серих рассматривает этот статус как специальный: публично-правовое образование сохраняет гражданско-правовую способность приобретать права и принимать обязанности, но действует ради публично значимой цели и в пределах нормативно закрепленной компетенции [9]. Поэтому предпринимательская среда воспринимает публично-правовое образование как контрагента с повышенной процедурной формализованностью, бюджетной обусловленностью и особыми правилами ответственности.

Экономическое значение публично-правовых образований раскрывается через их участие в государственном секторе экономики. Ч.М. Шавалеева показывает, что такие субъекты связаны с управлением публичным имуществом, формированием государственного сектора и обеспечением публичных задач через имущественные инструменты [10]. Для гражданского права этот вывод означает, что публично-правовое образование занимает самостоятельную позицию между публичной властью и имущественным оборотом: оно приобретает имущество, принимает обязательства, несет ответственность, участвует в договорах, но сохраняет связь с бюджетом, территорией, компетенцией и публичным назначением имущества.

Обсуждение

Полученные положения позволяют рассматривать публично-правовое образование как особый тип субъекта гражданского права, чья природа раскрывается через соединение гражданской правоспособности и публичной компетенции. Сходство с юридическим лицом ограничено функциональным применением отдельных гражданско-правовых правил. Публично-правовое образование вступает в имущественный оборот, приобретает права, принимает обязанности, выступает стороной договора и участником судебного спора, но его внутренняя организация строится через территориальную публичную власть, бюджет и казну.

В научной литературе прослеживаются две линии анализа. Первая ориентирована на гражданско-правовое равенство и описывает публично-правовые образования как участников оборота, сопоставимых с иными субъектами в договорных, вещных и обязательственных отношениях. Вторая линия акцентирует публичную природу такого субъекта, поскольку его участие в гражданских отношениях зависит от закона, компетенции органа, бюджетных правил, режима публичной собственности и процедур распоряжения имуществом. Напряжение между этими подходами составляет центральную теоретическую трудность: чрезмерное сближение с юридическими лицами стирает публичную природу субъекта, а чрезмерное подчеркивание властного начала ослабляет гражданско-правовую модель равенства сторон.

Договорная практика особенно ярко выявляет это соотношение. В обычной гражданско-правовой сделке стороны свободно определяют условия договора в пределах закона. Для публично-правового образования свобода договора проходит через дополнительные фильтры: компетенцию органа, бюджетные лимиты, конкурсные процедуры, антимонопольные ограничения, правила закупок, порядок управления имуществом. Поэтому договор с публично-правовым образованием сохраняет гражданско-правовую форму, но процедура его заключения и исполнения приобретает публично заданную структуру. В результате контрагент получает равного участника обязательства, чья воля формируется через нормативную процедуру.

Имущественная ответственность публично-правовых образований требует разграничения трех уровней. Первый связан с собственными обязательствами публично-правового образования, исполняемыми за счет казны. Второй охватывает обязательства органов, казенных учреждений и иных представителей, действующих от имени публичного субъекта. Третий относится к юридическим лицам, созданным публично-правовым образованием, где самостоятельность юридического лица сочетается с вопросом о фактическом контроле и возможной субсидиарной ответственности. На этом уровне гражданское право соприкасается с бюджетным, банкротным и процессуальным регулированием.

Ограничения применимости предложенных выводов связаны с многообразием ситуаций участия публично-правовых образований. Договор о закупке, концессионное соглашение, возмещение вреда казной, спор о публичной земле, бюджетное обязательство и корпоративное участие публичного субъекта опираются на различные нормативные режимы. Единая гражданско-правовая модель задает исходную субъектность, но конкретное содержание прав и обязанностей зависит от специального закона. Поэтому универсальная характеристика правового статуса применима лишь на уровне базовых признаков: самостоятельная субъектность, участие через органы и представителей, имущественная база в виде казны, публичная цель, бюджетные пределы и специальная ответственность.

Исследовательские лакуны сохраняются в трех плоскостях. Первая касается терминологической согласованности: законодательство использует категорию публично-правового образования в гражданском, бюджетном, налоговом, градостроительном и ином регулировании, но единая дефиниция в кодифицированной форме отсутствует. Вторая плоскость связана с представительством: требуется более точное разграничение органа как процессуального и материально-правового представителя, казенного учреждения как участника бюджетной системы и самого публично-правового образования как носителя имущественного результата. Третья плоскость относится к ответственности: судебная практика нуждается в стабильных критериях разграничения казенной ответственности, ответственности созданных юридических лиц и субсидиарной ответственности при фактическом контроле.

Заключение

Установлено, что нормативная конструкция правосубъектности публично-правовых образований строится на статье 124 ГК РФ, главе 5 ГК РФ, положениях Конституции РФ, БК РФ и законодательства о местном самоуправлении. Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования образуют самостоятельную группу субъектов гражданского права, отличающуюся от граждан и юридических лиц территори-

ально-публичной природой, казной и участием через органы власти, органы местного самоуправления и уполномоченных представителей.

Выявлено, что договорное, имущественное и бюджетное участие публично-правовых образований основано на сочетании гражданско-правовой формы и публичной процедуры. Государственные и муниципальные контракты, концессионные соглашения, соглашения о государственно-частном и муниципально-частном партнерстве, распоряжение публичной собственностью и исполнение денежных обязательств требуют учета компетенции органа, режима имущества, бюджетных лимитов и специального закона.

Определено, что ответственность публично-правовых образований имеет самостоятельный характер и связана с казной соответствующего уровня. Ее пределы зависят от природы обязательства, статуса органа или учреждения, характера причиненного вреда, наличия публичного контроля над должником и процессуальной формы участия в споре. Гражданско-правовой статус публично-правового образования раскрывается через равное участие в обороте при сохранении публичной заданности полномочий, имущественной базы и ответственности.

Литература

1. Белов В.Е. Развитие общих положений Гражданского кодекса Российской Федерации об участии публично-правовых образований в договорных отношениях // Юрист. 2025. № 8. С. 2–11. DOI: 10.18572/1812-3929-2025-8-2-11.
2. Гартина Ю.А. Особенности правового регулирования заключения сделок с участием публично-правовых образований // Право и государство: теория и практика. 2025. № 6. С. 200–203. DOI: 10.47643/1815-1329_2025_6_200.
3. Долинская В.В. Публичный партнер по законодательству о государственно-частном партнерстве: основы и проблемы правового статуса // Современное право. 2023. № 6.
4. Лексин И.В. Публично-правовые образования: проблема встраивания в публично-правовой контекст // Конституционное и муниципальное право. 2025. № 4. С. 10–14. DOI: 10.18572/1812-3767-2025-4-10-14.
5. Лицкас М.В., Филиппова Т.А., Холоденко Ю.В. О возможности признания публично-правовых образований и лиц, выступающих по их специальному поручению, контролирующими должника и привлечении их к субсидиарной ответственности // Хозяйство и право. 2024. № 10. С. 3–16. DOI: 10.18572/0134-2398-2024-10-3-16.
6. Михайлова Е.В. О рассмотрении судами споров с участием публично-правовых образований // Арбитражный и гражданский процесс. 2026. № 1. С. 12–17. DOI: 10.18572/1812-383X-2026-1-12-17.
7. Родионова Е.А. Правовой статус публичных образований // Научный лидер. 2022. № 44 (89). С. 51–54. EDN UAUASO.
8. Серих Д.Н. Особенности использования концессионных соглашений в договорных отношениях с участием публично-правовых образований // Евразийский юридический журнал. 2024. № 11 (198).
9. Серих Д.Н. Особенности правового статуса публично-правовых образований как участников предпринимательских правоотношений // Вестник УрИУ РАНХиГС. 2025.
10. Шавалеева Ч.М. Публично-правовые образования как элемент государственного сектора экономики: роль и особенности функционирования // Вестник экономики, права и социологии. 2024. № 1. С. 89–92.

Legal status of public-law entities in the system of civil law entities

Fedorenko K.A.
South-Russian Institute of Management - branch of RANEPA

This article examines the legal status of public-law entities within the system of civil law entities. The relevance of this topic is due to the active participation of the Russian Federation, its constituent entities, and municipalities in contractual, property, budgetary, procurement, concession, and tortious relations. The scientific novelty lies in the alignment of the civil-law model of equal participation with the public nature of competence, budgetary limits of property liability, and a special procedure for representation. The purpose of the study is to identify the characteristics of public-law entities as an independent group of civil law entities. The analysis of scientific publications, a comparative legal approach, classification, logical-analytical analysis, and synthesis are used. The study examines provisions of the Constitution of the Russian Federation, the Civil Code of the Russian Federation, the Budget Code of the Russian Federation, laws on local government, procurement, concessions, public-private and municipal-private partnerships, bankruptcy, legal representation, and contemporary academic works. The practical utility of the results lies in the clarification of the criteria for distinguishing between a public legal entity, its bodies, institutions, and the legal entities it creates.

Keywords: public legal entity, civil legal personality, treasury, municipal entity, public property, contractual relations, government procurement, concession agreement, property liability, civil turnover.

References

1. Belov V.E. Development of General Provisions of the Civil Code of the Russian Federation on the Participation of Public-Law Entities in Contractual Relations // Jurist. 2025. No. 8. pp. 2–11. DOI: 10.18572/1812-3929-2025-8-2-11.
2. Gartina Yu.A. Features of Legal Regulation of Transactions Involving Public-Law Entities // Law and State: Theory and Practice. 2025. No. 6. pp. 200–203. DOI: 10.47643/1815-1329_2025_6_200.
3. Dolinskaya V.V. Public Partner under Public-Private Partnership Legislation: Fundamentals and Problems of Legal Status // Modern Law. 2023. No. 6.
4. Leksin I.V. Public-Law Entities: The Problem of Embedding in the Public-Law Context // Constitutional and Municipal Law. 2025. No. 4. pp. 10–14. DOI: 10.18572/1812-3767-2025-4-10-14.
5. Litskas M.V., Filippova T.A., Kholodenko Yu.V. On the Possibility of Recognizing Public-Law Entities and Persons Acting on Their Special Assignment as Controlling the Debtor and Bringing Them to Subsidiary Liability // Business and Law. 2024. No. 10. pp. 3–16. DOI: 10.18572/0134-2398-2024-10-3-16.
6. Mikhailova E.V. On the Consideration by Courts of Disputes Involving Public-Law Entities // Arbitration and Civil Procedure. 2026. No. 1. pp. 12–17. DOI: 10.18572/1812-383X-2026-1-12-17.
7. Rodionova, E.A. Legal Status of Public Entities // Nauchny Lider. 2022. No. 44 (89). pp. 51–54. EDN UAUASO.
8. Serikh, D.N. Features of the Use of Concession Agreements in Contractual Relations Involving Public-Law Entities // Eurasian Law Journal. 2024. No. 11 (198).
9. Serikh, D.N. Features of the Legal Status of Public-Law Entities as Participants in Entrepreneurial Legal Relations // Bulletin of the Ural Institute of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. 2025.
10. Shavaleeva, Ch.M. Public-law entities as an element of the state sector of the economy: role and features of functioning // Bulletin of Economics, Law and Sociology. 2024. No. 1. P. 89–92.