НОРМЫ И ПРАВИЛА

DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-5-56-60

Публично-правовая компания как особая организационно-правовая форма юридического лица

ОЛЕГ ВЛАДИМИРОВИЧ ЗАЙЦЕВ, **кандидат юридических наук, доцент, заведующий Высшей школой правоведения Института государственной службы и управления**
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: ov.zaytsev@migsu.ru

Аннотация: Проблема выбора вида юридического лица для решения стоящих перед государством задач социального, экономического характера, задач безопасности продолжает оставаться одним из дискуссионных вопросов в российской юридической доктрине. Одной из попыток его упорядочения стало принятие Федерального закона «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации», который предложил новый вид организационно-правовой формы юридического лица. В соответствии с ним публично-правовая компания – это унитарная некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, наделенная функциями и полномочиями публично-правового характера и осуществляющая свою деятельность в интересах государства и общества. Публично-правовая компания может быть создана на основании федерального закона или указа Президента Российской Федерации и действует на основании решения о создании публично-правовой компании и утверждаемого Правительством Российской Федерации устава. В уставе отражаются цели, ради которой такая компания была создана.

В статье оценивается эффективность введения нового вида юридического лица в гражданское право России без выработки общего универсального подхода для решения обозначенной проблемы. Исходя из деления права на частное и публичное, делается попытка осмыслить правовое положение публично-правовой компании в системе юридических лиц в Российской Федерации. Анализ российского законодательства, проведенный в статье, показывает, что публично-правовые компании имеют много общего с государственными корпорациями.

Ключевые слова: публично-правовая компания, государственная корпорация, виды юридических лиц, некоммерческая организация

О.В. Зайцев. Публично-правовая компания как особая организационно-правовая форма юридического лица. *Государственная служба.* 2017. № 5. С. 56–60.

PUBLIC-LAW COMPANY AS A SPECIAL ORGANIZATIONAL AND LEGAL FORM OF THE LEGAL ENTITY

OLEG V. ZAITSEV, **Cand. Sci. (Law), associate professor Head of department of 'Higher School of Jurisprudence' of the Institute of Public Administration and Civil Service**
The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration.
(82, prosp. Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: ov.zaytsev@migsu.ru

Abstract: The problem of choosing the type of legal entity for solving social and economic problems and security tasks facing the state continues to be one of the disputable issues in the Russian legal doctrine. One of the attempts to improve the situation was the adoption of the Federal law 'On public-law companies in the Russian Federation', which proposed a new organizational and legal form of a legal entity. In accordance with it, a public law company is a unitary non-profit organization created by the Russian Federation, endowed with functions and powers of public legal nature and carrying out its activities in the interests of the state and society. A public law company can be established on the basis of the federal law or the decree of the President of the Russian Federation and acts on the basis of the decision to establish a public-law company and the statute approved by the Government of the Russian Federation. The statute reflects the purpose for which such company was created.

The article assesses the effectiveness of the introduction of a new type of legal entity in the civil law of Russia without developing a common universal approach for solving this problem. Based on the division of the law into private and public, the attempt is made to comprehend the legal status of the public-law company in the system of legal entities in the Russian Federation. The analysis of Russian legislation in the article shows that public-law companies have much in common with state corporations.

Keywords: law company, State Corporation, forms of legal entity, non-profit organization

Zaitsev O.V. Public-law company as a special organizational and legal form of the legal entity. In: *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2017. № 5. P. 56–60. In Russian.

Введение

Существование в российской экономике юридических лиц, посредством которых государство решает стоящие перед ним задачи, всегда вызывало достаточно много вопросов в российской юридической доктрине. Основное внимание уделялось избираемой для них организационно-правовой форме. Изначально речь шла только об унитарных предприятиях и государственных учреждениях, позднее появилась достаточно своеобразная модель государственной корпорации, которая с самого начала своего существования подвергалась критике. Дискуссии возникали и в отношении гражданско-правового статуса органов государственной власти и местного самоуправления, а также Банка России. При этом они нередко приводили к постановке вопроса о целесообразности выделения категории «юридическое лицо публичного права» [Лаутс, 2012. С. 49–54; Чиркин 2007; Ястребов, 2010], в том числе со ссылкой на дореволюционные исследования [Анненков, 1899. С. 235, 236; Дювернуа, 1895. С. 523] и зарубежный опыт[1]. Несмотря на отсутствие в правовых актах подобного понятия, на практике существуют субъекты, соответствующие присущим такой категории лиц признакам (создаются путем принятия акта публичного права, обладают правоспособностью, пределы которой ограничены целями и задачами их деятельности, наделены публично-правовыми полномочиями и имуществом, предназначенным для их реализации [Тарасов, 2012. С. 106]). Однако на законодательном уровне эта идея воспринимается критически, поскольку идея прямого заимствования из зарубежных правопорядков категории «юридическое лицо публичного права», ввиду практической бесполезности, была отвергнута еще разработчиками Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации [Суханов, 2011. С. 22.]. Тем не менее, попытки унификации существующих подходов к определению правового статуса подобного рода субъектов предпринимаются, ведь понимание участниками гражданского оборота того, как и за счет чего будет обеспечиваться ответственность по обязательствам, принятым публично-правовыми образованиями, их органами или созданными ими юридическими лицами, является важнейшей предпосылкой повышения доверия к публично-правовым образованиям не только как к субъектам экономической деятельности, но и как к субъектам государственной (муниципальной) политики[2]. Одной из возможных причин подобной дискуссии является конвергенция частного и публичного права, под флагом которой предпринимаются «попытки разрушить и предать забвению существующую систему российского права и законодательства» [Зайцев, Рыбаков, 2015. С. 12].

Одной из таких попыток стало принятие Федерального закона от 3 июля 2016 года № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон о публично-правовых компаниях). Однако ее трудно признать удачной. Прежде всего, обращает на себя внимание избранное законодателем наименование новой организационно-правовой формы юридического лица, впервые введенной в оборот в новой редакции Гражданского кодекса Российской Федерации. Ее появление породило предположения о том, что она «будет конструироваться на основании доктринальных представлений о категории юридического лица публичного права» [Гутников, 2015. С. 44–57]. Высказывалось также мнение, что «законодатель не пошел на «ликвидацию» государственных корпораций и государственных компаний, а лишь «завуалировал» их под некоей общей формой «публично-правовых компаний» (тем самым подтвердив их фактическое тождество)» [Целовальников, 2015. С. 3–9].

Понятийный анализ новой организационно-правовой формы юридического лица

Поэлементный лингвистический анализ нового понятия позволяет прийти к выводу о том, что им может быть охвачен довольно широкий круг юридических лиц. Использованный термин скорее подходит для характеристики некой классификационной группы субъектов, ибо законодатель в большинстве случаев использует понятие «публичный» как синоним «открытый», «доступный всем», что соответствует его основному толкованию. Безусловно, в это понятие может вкладываться и иной смысл. Так, раскрывая его второе возможное значение, филологи указывают на то, что «публичный» может также означать «предназначенный для публики; общества; общественный»[3]. Исследователи признают, что это понятие, видимо, без иноязычного посредничества, восходит к латинскому publicus, которое переводится не только как общественный, но и государственный [Черных,1999. С. 80]. Из римской же юриспруденции было воспринято представление о публичном праве как сфере правового регулирования, охватывающей интересы государства. При таком подходе становится очевидным, что категории «юридическое лицо публичного права» и «публичное юридическое лицо» имеют разную смы-

1 Гражданский кодекс Республики Молдова от 6 июня 2002 года №1107-XV. Ст. 58 (ред. от 29.07.2016 г.) // Официальный монитор Республики Молдова. 2002. №82-86; Гражданский кодекс Грузии от 26 июня 1997 года No786-IIс. Ст. 24 // URL: https://matsne.gov.ge/ru/document/download/31702/75/ru/pdf

2 Программа Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года: утв. Распоряжением Правительства РФ от 30.06.2010 N 1101-р (ред. от 07.12.2011). Раздел IV // Собрание законодательства РФ. 2010. № 28. Ст. 3720.

3 Большой толковый словарь русского языка / под ред. С.А. Кузнецова. Спб.: Норит, 2000. С. 1044.

словую нагрузку. Первое справедливо повергается критике, поскольку противопоставление юридических лиц публичного и частного права «затемняет тот основной факт, что все организации, принимающие участие в гражданском обороте в качестве самостоятельных носителей гражданских прав и обязанностей, являются в этом своем «качестве» субъектами – а, следовательно, и юридическими лицами – гражданского права, хотя бы их внутренняя структура определялась нормами не гражданского, а иного права...» [Венедиктов, 2004. С. 289]. Второе представляется не вполне удачным, поскольку не может однозначно ассоциироваться с деятельностью государства, в противном случае таковым следует признать любое акционерное общество, акции которого и ценные бумаги, конвертируемые в его акции, размещаются путем открытой подписки или публично обращаются на условиях, установленных законами о ценных бумагах (ст. 66.3 ГК РФ).

Еще более странной выглядит дополнительная характеристика компании «правовая», поскольку через дефис в подобных сочетаниях обычно пишутся прилагательные, обозначающие качество с дополнительным оттенком, но акцент на правовом характере деятельности выглядит не вполне корректным. Подобный подход был бы допустим, если бы речь шла об универсальной модели юридического лица, созданного вне традиционного гражданско-правового механизма, то есть если бы речь шла о законодательном закреплении концепции юридического лица публичного права. В этом случае характеристику компании как публично-правовой можно было бы рассматривать как указание на изъятие из правового режима, установленного гражданским законодательством для юридических лиц. Формально законодатель пошел именно по такому пути, закрепив положение о том, что к юридическим лицам, создаваемым Российской Федерацией на основании специальных федеральных законов, положения Гражданского кодекса о юридических лицах применяются постольку, поскольку иное не предусмотрено специальным федеральным законом о соответствующем юридическом лице (ч. 5 ст. 49). Однако универсальный подход при этом так и не был реализован, поскольку одновременно ГК РФ дополнился нормами о государственных корпорациях (пп. 1 п. 3 ст. 50). Кроме того, право использования подобной организационно-правовой формы юридического лица было признано только за Российской Федерацией, хотя государственная власть реализуется не только на федеральном, но и на региональном уровне. Подобное ограничение также представляется не вполне логичным, учитывая, что среди целей создания публично-правовых компаний обозначена реализация особо важных проектов и государственных программ, в том числе по социально-экономическому развитию регионов.

Наконец, нельзя не обратить внимание на используемое в данном сочетании понятие «компания», которое обычно трактуется как «торговое или промышленное объединение предпринимателей» [4], заведомо предполагая, во-первых, коммерческий характер осуществляемой деятельности, во-вторых, участие в ней нескольких субъектов. Между тем, публично-правовая компания определяется как унитарная некоммерческая организация. При таком подходе, как отмечает Е.Б. Лаутс, «предлагаемая к созданию публично-правовая компания по смыслу может быть отнесена только к категории публично-правового учреждения» [Лаутс, 2011. С. 61].

Следует отметить, что понятие «компания» применительно к учреждаемым государством юридическим лицам уже используется. Однако целесообразность использования такой терминологии подвергалась сомнению уже на этапе обсуждения проекта Федерального закона № 141187-5 «О Государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». В заключении правового управления Аппарата Государственной Думы от 14 апреля 2009 года № 2.2-1/1385 было обращено внимание на то, что признаки компании идентичны признакам государственной корпорации, вследствие чего вопрос о дополнении форм некоммерческих организаций нуждается в обсуждении.

Анализ положений закона о публично-правовых компаниях

Анализ положений закона о публично-правовых компаниях показывает, что они имеют много общего с государственными корпорациями. Предполагается, что их создание также будет проводиться только в исключительных случаях, для решения особо важных для государства и общества задач и реализации масштабных инфраструктурных проектов, хотя соответствующее решение может быть принято не только в форме федерального закона, но и указа Президента Российской Федерации. Кроме того, законом для публично-правовых компаний предусматривается разработка устава, утверждаемого Правительством Российской Федерации, что не предусмотрено для госкорпораций.

И те, и другие являются унитарными некоммерческими организациями, созданными Российской Федерацией в порядке, установленном специальным федеральным законом, наделенными функциями и полномочиями публично-правового характера и осуществляющими свою деятельность в интересах государства и общества. В обоих случаях имущество, сформированное за счет имущественного взноса Российской Федерации, признается собственностью созданного юридического лица,

4 Большой толковый словарь русского языка. С. 445.

но может использоваться только для достижения обозначенных для него целей деятельности и осуществления возложенных на него функций и полномочий. Эта имущественная обособленность обусловливает то, что указанные юридические лица не отвечают по обязательствам Российской Федерации, а она, в свою очередь, – по обязательствам образованных компаний и корпораций. Впрочем, для последних может быть сделано исключение в законе о создании конкретной корпорации. Так, Федеральный закон от 1 декабря 2007 года № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»» (ред. от 3 июля 2016 года) допускает, что Российская Федерация и Государственная корпорация «Росатом» могут принять на себя соответствующие обязательства. Но в любом случае указанные виды юридических лиц не могут быть признаны несостоятельными (банкротами).

Осуществление публично-правовой компанией и госкорпорацией, приносящей доход, деятельности возможно лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы. Причем в отношении публично-правовой компании это должно быть особо оговорено решением о создании и ее уставом.

Несколько различается степень конкретизации общих положений о системе органов управления. Так, в отношении госкорпораций законодатель устанавливает в качестве общего требования лишь формирование совета директоров или наблюдательного совета государственной корпорации в качестве высшего органа управления, хотя из анализа отдельных законов о государственных корпорациях следует, что стандартную систему органов управления образуют наблюдательный совет, правление и генеральный директор. При этом для публично-правовой компании таковыми изначально признаются наблюдательный совет, генеральный директор, а также правление, в случае, если его образование предусмотрено решением о создании публично-правовой компании. В обоих случаях законодатель закрепляет механизм участия федеральных органов власти в управлении созданными юридическими лицами.

Общим для госкорпораций и публично-правовых компаний является право осуществлять действия в закрепленной за ними сфере деятельности без получения лицензий, поскольку законодательно закрепленное решение об их создании по сути является разрешением на осуществление определенного вида деятельности. Наряду с этим решается вопрос об использовании временно свободных денежных средств, для чего определяются перечень разрешенных объектов инвестирования, порядок и условия его осуществления, а также порядок и механизмы контроля за инвестированием. Показательно то, что для публично-правовых компаний они определяются в соответствии с Правилами инвестирования временно свободных средств государственной корпорации, государственной компании и Правилами осуществления контроля за инвестированием временно свободных средств государственной корпорации, государственной компании, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2011 года № 1080 «Об инвестировании временно свободных средств государственной корпорации, государственной компании» [5].

Значительное внимание законодателем также уделено вопросам организации учета и отчетности, внутреннего контроля и аудита. При этом для публично-правовой компании изначально предъявляются повышенные требования к объему информации, размещаемой в открытом доступе на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, включая: 1) решение о создании публично-правовой компании; 2) устав компании; 3) свидетельство о ее государственной регистрации; 4) решение о назначении генерального директора; 5) положения о филиалах и представительствах компании; 6) сведения о составе ее наблюдательного совета и правления; 7) годовая бухгалтерская (финансовая) отчетность; 8) аудиторское заключение о годовой бухгалтерской (финансовой) отчетности; 9) отчеты об инвестировании временно свободных средств публично-правовой компании.

Заключение

Вышеизложенное позволяет прийти к выводу, что на концептуальном уровне до сих пор не решен вопрос об организационно-правовой форме участия государства в экономической деятельности. Создание модели публично-правовой компании привело лишь к образованию нового вида некоммерческой организации, по многим параметрам сходной с государственной корпорацией. Хотя нельзя не отметить, что нормы закона о публично-правовых компаниях ориентированы на более высокий уровень обобщения, по сравнению с положениями ст. 7.1 Федерального закона № 7-ФЗ от 12 января 1996 года «О некоммерческих организациях» (ред. от 19 декабря 2016 года) [6]. При этом данный нормативный правовой акт не лишается статуса рамочного закона, а само развитие частного права на современном этапе основано на совершенствовании гражданского законодательства [Зайцев, 2014. С. 111]. Наделяя публично-правовую компанию специальной правоспособностью, унифицируя систему ее органов управления, определяя общие подходы и

5 Об инвестировании временно свободных средств публично-правовой компании: Постановление Правительства РФ от 22.12.2016 N 1432 // URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 24.03.2016).

6 Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

требования к утверждению стратегии деятельности компании, целевых показателей, определению порядка совершения отдельных видов сделок, инвестирования временно-свободных средств, специальную процедуру защиты от наложения взыскания на особо ценное имущество, оговаривая особенности реорганизации и ликвидации, закон, тем не менее, не решает основной задачи – унификации правового регулирования в этой сфере. В этом контексте также заслуживают внимания вопросы о более корректном наименовании введенной организационно-правовой формы юридического лица, о целесообразности сохранения госкорпораций, а также возможности использования предлагаемой модели на региональном уровне.

Литература

Анненков К.Н. Система русского гражданского права. Т. 1. Введение и общая часть: 2-е изд., пересм. и доп. СПб., 1899. 672 с.

Венедиктов А.В. Правовая природа государственных предприятий // Избранные труды по гражданскому праву: В 2 т. Т. II. М., 2004. 463 с.

Гутников О.В. Особенности правового статуса организаций, созданных на основании федеральных законов, и организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами. *Журнал российского права*. 2015. № 2. С. 44–57.

Дювернуа Н.Л. Из курса лекций по гражданскому праву: Введение и часть общая (Учение о лицах). 2-е изд. СПб, 1895. 550 с.

Зайцев В.В., Рыбаков В.А. Некоторые теоретические вопросы развития гражданского законодательства. *Право и экономика*. 2015. № 9. С. 11–13.

Зайцев О.В. Проблемные вопросы доктрины гражданского права. *Вестник Пермского университета. Юридические науки*. 2014. № 1. С. 111–117.

Лаутс Е.Б. Концепция юридического лица публичного права и субъекты банковской системы РФ. *Банковское право*. 2012. № 3. С. 49–54.

Лаутс Е.Б. Юридическое лицо публичного права и публично-правовая компания. *Банковское право*. 2011. № 6. С. 61–62.

Суханов Е.А. О юридических лицах публичного права. *Вестник гражданского права*. 2011. № 2. С. 4–24.

Тарасов О.И. Понятие и признаки юридического лица публичного права. *Закон.* 2012. № 8. С. 103–108.

Целовальников А.Б. Новеллы ГК России и реформирование системы юридических лиц. *Законы России: опыт, анализ, практика*. 2015. № 7. С. 3–9.

Черных П.Я. Историко-этимологический словарь современного русского языка: В 2-х томах. М.: Русский язык, 1999. 560 с.

Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М.: НОРМА, 2007. 352 с.

Ястребов О.А. Юридическое лицо публичного права: сравнительно-правовое исследование: Дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2010. 451 с.

References

Annenkov K.N. The system of Russian civil law. Vol. 1. Introduction and General part 2nd ed. revised and expanded. SPb., 1899. 672 p. In Russian.

Chernykh P.I. Historical-etymological dictionary of modern Russian language: In 2 volumes. M.: Russkii iazyk, 1999. 560 p. In Russian.

Chirkin V.E. Legal entity of public law. M.: NORMA, 2007. 352 p. In Russian.

Duvernois N.L. From the course of lectures on civil law: Introduction and part of the general (Teaching about persons). 2-e izd. SPb, 1895. 550 p. In Russian.

Gutnikov O.V. Peculiarities of the legal status of organizations established on the basis of federal laws and organizations established to fulfill the tasks assigned to federal public authorities. *Zhurnal rossiiskogo prava*. 2015. № 2. P. 44–57. In Russian.

Iastrebov O.A. Legal person of public law: comparative legal research: the Dissertation of Dr. Sci. (Law). M., 2010. 451 p. In Russian.

Lauts E.B. Legal entity of public law and public-law company. Bankovskoe pravo. 2011. № 6. P. 61–62. In Russian.

Lauts E.B. The concept of a legal person of public law and subjects of the banking system of the Russian Federation. *Bankovskoe pravo*. 2012. № 3. P. 49–54. In Russian.

Sukhanov E.A. On legal entities of public law. *Vestnik grazhdanskogo prava.* 2011. № 2. P. 4–24. In Russian.

Tarasov O.I. The concept and features of a legal entity of public law. *Zakon*. 2012. № 8. P. 103–108. In Russian.

Tselovalnikov A.B. Novels of the Civil Code of Russia and the reform of the system of legal entities. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika.* 2015. № 7. P. 3–9. In Russian.

Venediktov A.V. The legal nature of state enterprises. Selected works on civil law: In 2 volumes. Volume II. M., 2004. 463 p. In Russian.

Zaitsev V.V., Rybakov V.A. Some theoretical issues of civil law development. *Pravo i ekonomika*. 2015. №9. P. 11–13. In Russian.

Zaitsev O.V. Problematic questions of the doctrine of civil law. *Vestnik Permskogo universiteta. Iuridicheskie nauki.* 2014. № 1 P. 111–117. In Russian.