



## О ПУТЯХ РЕАЛИЗАЦИИ ТЕОРИИ ПУБЛИЧНОГО ЮРИДИЧЕСКОГО ЛИЦА В РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

**Аннотация.** В статье анализируются основные изложенные в юридической литературе подходы к категории публичного юридического лица (юридического лица публичного права) с целью определения их законодательного потенциала. Выявляется негативная практика введения в российское законодательство *ad hoc* организационно-правовых форм, призванных оформить участие в гражданском обороте зависимых от государства субъектов, а также постоянного изменения законодательства в соответствии с потребностями государства как участника имущественных отношений. С целью совершенствования российского законодательства и практики его применения предлагается создание в системе юридических лиц новой организационно-правовой формы публичного юридического лица, которая заменит все формы участия в гражданском обороте субъектов, создаваемых государством. Отмечается, что такой подход позволит закрепить единые правила вступления в имущественные отношения указанных субъектов и закрыть перечень некоммерческих юридических лиц. В статье поддерживается цивилистический взгляд на категорию юридического лица, что, по мнению автора, не исключает необходимость междисциплинарных исследований.

**Ключевые слова:** юриспруденция, публичное юридическое лицо, гражданское право, государство, правосубъектность, организационно-правовая форма, государственные корпорации, некоммерческие организации, *ad hoc* субъекты, междисциплинарные исследования.

С утверждением Постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2010 г. №6793п-13 плана-графика по преобразованию и ликвидации государственных корпораций и государственной компании «Автодор», в соответствии с которым планируется преобразование государственных корпораций «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» и «Агентство по страхованию вкладов» в IV квартале 2012 г. в юридические лица публичного права, было положено начало введению данной категории в российское законодательство. Тем не менее до сих пор открытым остается вопрос о том какую форму для законодательного закрепления рассматриваемого понятия следует избрать.

В соответствии с проектом Федерального закона «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации»<sup>1</sup>, подготовленным Министерством экономического развития во исполнение упомянутого Постановления Правительства, юридические лица публичного

права (публично-правовые компании) должны стать отдельной организационно-правовой формой юридического лица, которая заменит собой организационно-правовую форму государственной корпорации. Такой подход к категории юридического лица публичного права грозит простой «сменой вывесок»: переименованием получивших печальную славу и негативную оценку со стороны юридического сообщества государственных корпораций. Вместо этого для решения теоретических и практических вопросов деятельности государственных корпораций достаточно было обобщить практику их функционирования, а также те замечания, которые изложены в научной литературе относительно рассматриваемой организационно-правовой формы<sup>2</sup>, и на осно-

<sup>2</sup> См., например: Иванова Е.И. Организация контроля за деятельностью государственных корпораций // Госкорпорации России: правовые и экономические проблемы / под ред. Сильвестова С.Н., Зельдер А.Г., Ваславской И.Ю. М., 2008. С. 58-64; Ваславская И.Ю. Акционерный капитал в государственных корпорациях // Там же. С. 120-136; Государственные корпорации

<sup>1</sup> URL: [http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/depcorp/doc20110811\\_05](http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/depcorp/doc20110811_05) (дата обращения – 11.08.2012)

© Виктория Дмитриевна Рудакова

\* Аспирант кафедры гражданского и семейного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

[infinity\_y\_y@mail.ru]

123995, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

вании имеющихся материалов унифицировать деятельность государственных корпораций, разработав для них единые правила функционирования. Введение же новой организационно-правовой формы в российское законодательство не только грозит тратой бюджетных средств на бессмысленную реорганизацию, но и неизбежно потребует времени для выявления, на основе теоретических разработок и правоприменительной практики, и устранения недостатков ее законодательного регулирования. Заметим, что применительно к государственным корпорациям понадобилось 10 лет для официального признания несовершенства данной организационно-правовой формы и решения о необходимости ее ликвидации.

Участие государства в гражданском обороте посредством создания специальных субъектов — юридических лиц требует их особого правового оформления. Так же как нуждаются в организационно-правовой форме субъекты публичного права, вступающие в имущественные отношения. Активное вмешательство государства в экономические отношения не является пережитком советской системы, а отражает современные тенденции развития мировой экономики. Преодоление глобальных финансовых кризисов и их последствий, развитие инновационных систем — все это невозможно без активного участия государства, что подтверждается опытом экономического развития большинства стран. При этом следует учитывать, что именно гражданско-правовой способ участия государства в экономике является наиболее мягким и продуктивным на сегодняшний день. В действующем гражданском законодательстве, помимо государственных корпораций предусматриваются две специальные организационно-правовые формы, в рамках которых могут получить оформленные субъекты, создаваемые государством: для коммерческих организаций это формы унитарных и казенных предприятий, для некоммерческих организаций — учреждений. Главный недостаток юридических лиц рассматриваемых организационно-правовых форм в их ограниченном праве на имущество, в связи с чем в условиях рыночной экономики они становятся крайне ненадежными контрагентами, а их участие в имущественных отношениях связано с большими транзакционными издержками для государства как собственника их имущества, и для потенциальных контрагентов. Что касается остальных организаци-

онно-правовых форм, предусмотренных ГК и ФЗ «О некоммерческих организациях»<sup>3</sup>, то они не учитывают особенности публичной правосубъектности, которой наделяются юридические лица, создаваемые государством. Подобная ситуация становится причиной введения в законодательство, так называемых, *ad hoc* норм, рассчитанных зачастую на применение к одному единственному субъекту. Примером могут служить упоминавшиеся нами государственные корпорации, нормы о которых с 1999 г. фактически регулировали деятельность одной единственной государственной корпорации — Агентства по реструктуризации кредитных организаций (сегодня — Агентство по страхованию вкладов) до появления в 2007 г. еще шести юридических лиц данной организационно-правовой формы. Той же ситуацией, на наш взгляд, объясняются последние изменения, внесенных в ФЗ «О некоммерческих организациях»<sup>4</sup> в связи с созданием автономной некоммерческой организации «Общественное телевидение России», учредителем которой выступает Правительство РФ. Изменения предусматривают исключения из общего порядка регулирования деятельности автономных некоммерческих организаций. В случае создания такой организации Российской Федерацией в акте об ее учреждении или в уставе могут быть предусмотрены иные виды, порядок формирования и сроки полномочий органов автономной некоммерческой организации, а также по-иному, чем это предусмотрено Законом о некоммерческих организациях, распределяться их полномочия. Такие положения не только ставят устав автономной некоммерческой организации или подзаконный акт о ее создании выше закона, что нарушает сложившуюся иерархию нормативных правовых актов, но и ухудшают положения участников гражданского оборота. Поскольку юридическое лицо реализует правосубъектность через свои органы, для выяснения объема полномочий последних, правомерности вступления того или иного органа в оборот от имени юридического лица потенциальным контрагентам недостаточно уже обращения к положениям закона.

<sup>3</sup> О некоммерческих организациях: Федеральный закон от 8.12.1995 г. №7-ФЗ // СЗ РФ. 1996. №3. Ст. 145; в ред. ФЗ от 26.07.2012 г. № 134-ФЗ // СЗ РФ. 2012. №31. Ст. 4323.

<sup>4</sup> См.: О внесении изменений в ст. 28 Федерального закона «О некоммерческих организациях» и Федеральный закон «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций»: Федеральный закон от 28.07.2012 г. №134-ФЗ // СЗ РФ. 2012. №31. Ст. 4323.

обвинили в стимулировании коррупции // Независимая газета. 2008. 8 апреля; Никитин А. Как устроена госкорпорация. Новая формула управления страной: делишь ее // Новая газета. 2007. №86.





Таким образом, складывается ситуация, при которой государство, вступая в гражданские правоотношения, каждый раз корректирует положения законодательства в соответствии со своими потребностями. Это нарушает один из основных принципов гражданского права — принцип равенства участников регулируемых им отношений, а также положения п. 1 ст. 124 ГК, в соответствии с которыми Российская Федерация, субъекты РФ, а также муниципальные образования выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений — гражданами и юридическими лицами. Фактически Российская Федерация использует в гражданском обороте свои публично-властные полномочия, тот ресурс, которого нет у физических и юридических лиц.

Существенным образом не меняет сложившейся ситуации и Проект Федерального закона «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса РФ, а также в отдельные законодательные акты РФ»<sup>5</sup>, (далее — Проект изменений ГК), подготовленный в соответствии с Концепцией развития гражданского законодательства РФ. В рассматриваемом законопроекте предусматривается закрытый перечень организационно-правовых форм, как для коммерческих, так и для некоммерческих юридических лиц. Унификация законодательства в области некоммерческих организаций явилась одним из принципиальных положений реформы гражданского законодательства. Существующая на сегодняшний день ситуация, когда в гражданском обороте действует по различным оценкам до 20 организационно-правовых форм некоммерческих организаций<sup>6</sup>, законодательство о которых зачастую грешит повторами, пробелами и противоречиями, а для каждой создаваемой государством организации изобретается новая организационно-правовая форма, не может получить положительную оценку. В Проекте изменений ГК среди форм некоммерческих организаций называются только потребительские кооперативы, общественные и религиозные организации, ассоциации и союзы, фонды и учреждения. Введение публично-правовых компаний ни Проектом изменений ГК, ни Концепцией развития гражданского законодательства не предусматривается.

Законодательная практика, при которой, с одной стороны, устанавливается закрытый перечень организационно-правовых форм юридических лиц, а с другой не предусматривается никакой универсальной формы выражения имущественных интересов государства, не может быть признана удовлетворительной. Участие государства в гражданском обороте уже в ближайшее время поставит перед законодателями вопрос об организационно-правовой форме юридических лиц, им создаваемых. Развитие же оборота потребует разработки новых организационно-правовых форм, что сделает неизбежным постоянные изменения законодательства и превратит установленный закрытый перечень в простую формальность.

Изменить создавшуюся ситуацию может, на наш взгляд, введение в российское законодательство категории публичного юридического лица, потенциал которой несомненно больше, чем простое переименование государственных корпораций. Представляется, что публичное юридическое лицо (юридическое лицо публичного права) должно стать отдельной организационно-правовой формой юридического лица, которая не просто заменит собой форму государственных корпораций, а позволит отказаться от существующих сегодня государственных (муниципальных) унитарных предприятий, казенных предприятий, учреждений, государственных корпораций, академий наук и др. Она должна стать единственной организационно-правовой формой, в рамках которой получают оформление организации, обладающие публичными функциями и преследующие в своей деятельности главным образом общественные интересы. Такой подход остановит постоянное введение в гражданский оборот *ad hoc* субъектов и унифицирует деятельность в сфере гражданского оборота всех юридических лиц, создаваемых государством или по его указанию другими субъектами права. Введение организационно-правовой формы публичного юридического лица позволит закрепить общие правила участия в гражданском обороте для юридических лиц, создаваемых государством, что обезопасит потенциальных контрагентов и снимет необходимость каждый раз выяснять статус субъекта, выходящего на рынок.

В современной правовой литературе юридические лица публичного права чаще всего рассматриваются в качестве особого вида юридических лиц, существующего наряду с юридическими лицами частного права, организационно-правовые формы которых закреплены действующим Гражданским

<sup>5</sup> URL: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/12976.html> (дата обращения - 11.08.2012).

<sup>6</sup> См.: Концепция развития гражданского законодательства РФ (п. 7.1.1). М., 2009. С. 66.

кодексом<sup>7</sup>. В связи с этой позицией предлагается существенно изменить не только российское законодательство, но и всю теорию юридических лиц. Результатом чего должно стать появление не просто новой классификации юридических лиц, а существенное изменение самого понятийного аппарата, которое позволит применять понятие юридического лица к обладающим исключительно публичной правосубъектностью коллективным образованиям. В данном случае, на наш взгляд, следует согласиться с теми авторами, которые рассматривают статус юридического лица как гражданско-правовой инструмент оформления участия организации в имущественных отношениях<sup>8</sup>. Наделение юридической личностью позволяет организации вступать в гражданские правоотношения, приобретать гражданские права и обязанности, делает ее субъектом гражданского права. Что же касается субъектов публичного права, то для приобретения ими отраслевой правосубъектности никакого специального статуса не требуется, достаточно воли создавшего их государства. Признание их юридическими лицами не изменяет их статуса в области публичных правоотношений, однако делает возможным их участие в отношениях гражданско-правового характера. В этом случае как раз и возникает вопрос, какое организационно-правовое оформление эти юридические лица должны получить в области гражданского права.

Введение категории публичных юридических лиц в качестве нового вида, объединяющего юридические лица различных организационно-правовых форм, используемых государством для оформления гражданской правосубъектности создаваемых им организаций, не решит основной задачи, стоящей перед современным гражданским оборотом: упорядочивание участия в нем государства и создаваемых им субъектов. Оно лишь узаконит постоянное изменение законодательства в угоду интересам рассматриваемых субъектов и поощрит введение

в российскую правовую действительность *ad hoc* организационно-правовых форм, которые будут причисляться к публичным юридическим лицам. К тому же необходимо помнить, что любая классификация — это, прежде всего конструкция теоретического характера, которая может существовать без ее законодательного закрепления. Введение деления юридических лиц на частных и публичных может послужить лишь решению ряда теоретических проблем, касающихся в основном науки публичного права. Причем главным образом проблем терминологического характера. Поскольку, как отмечалось выше, приобретение статуса юридического лица никоим образом не влияет на публичную правосубъектность коллективного образования. По этой же причине исследования рассматриваемой категории юридических лиц представителями науки публичного права, как правило, ограничиваются описанием особенностей публичной правосубъектности этих субъектов и не дают ответа на, казалось бы, основной вопрос: что изменится в случае законодательного закрепления за ними статуса юридических лиц публичного права<sup>9</sup>. Указание же на то, что в сфере гражданского оборота публичное юридическое лицо может обладать полными или ограниченными правами юридического лица частного права<sup>10</sup>, сводит на нет усилия по разработке данной конструкции, ставя под вопрос саму необходимость предлагаемой классификации.

Между тем следует отметить, что предлагаемый нами подход к пониманию публичного юридического лица как новой организационно-правовой формы, которая будет закреплена за субъектами, создаваемыми государством, и сугубо цивилистический подход к конструкции юридического лица не снимает вопрос о необходимости междисциплинарных исследований. Они, прежде всего должны касаться сочетания публичной и гражданской правосубъектности рассматриваемых лиц. Необходимо определить их оптимальное сочетание, выявить влияние публичной правосубъектности на гражданско-правовую. Следует учитывать, что не всем субъектам публичного права необходимо для реализации своих полномочий участие в гражданско-правовых отношениях, остальные же должны выступать в них на равных началах с субъектами гражданского права. Поскольку в публичных и гражданских правоотношениях правосубъектность коллективного образования реализуется посредством одних и тех же органов,

<sup>7</sup> См., например: Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М., 2007; Ястребов О.А. Юридическое лицо публичного права: сравнительно-правовое исследование: дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 2010; Ефимова Л. О правовой природе госкорпораций // Хозяйство и право. 2008. №8. С. 59-68; Баренбойм П.Д., Лафитский В.И., Терещенко Л.К. Юридические лица публичного права в доктрине и практике России и зарубежных стран / под ред. В.П. Мозолина, А.В. Турбанова. М., 2011.

<sup>8</sup> См., например: Суханов Е.А., Авиллов Г.Е. Юридические лица в современном российском гражданском праве // Вестник гражданского права. 2006. №1. С. 3-11.

<sup>9</sup> См., например: Чиркин В.Е. Указ. соч. С. 215-333.

<sup>10</sup> См.: Там же. С. 237.





важно исключить возможность применения публично-властных полномочий в сфере гражданского оборота.

Подводя итог, можно выделить три основных подхода, в рамках которых категория публичного юридического лица может быть воспринята российским законодательством.

Во-первых, публичное юридическое лицо может стать еще одной организационно-правовой формой, которая будет существовать наряду с уже имеющимися многочисленными формами некоммерческих организаций. Ее применение будет рассчитано, в основном, на смену организационно-правовой формы государственных корпораций, и в долгосрочном периоде изменений в гражданский оборот привнесено не будет. Данный подход не будет способствовать реформированию гражданского законодательства, а лишь продолжит порочный путь постоянного изменения законодательства в соответствии с потребностями субъектов, обладающих административно-властным ресурсом.

Во-вторых, законодательство может пойти по пути, предлагаемому теоретиками публично-правовой науки, и закрепить деление юридических лиц на публичные и частные. Представляется, что такой подход ничего не изменит в сфере гражданского оборота. Новая классификация будет способствовать лишь решению проблем доктринального характера и оповестит победу междисциплинарного подхода к пониманию юридического лица над сугубо цивилистическим. Однако правоведение является прикладной научной дисциплиной, в связи с чем должно быть ориентировано прежде всего на решение практических проблем и выработку законодательно перспективных решений.

Наиболее прогрессивным, с нашей точки зрения, является третий подход, отстаиваемый в данной статье. Публичное юридическое лицо должно стать организационно-правовой формой, которая будет предназначена для гражданско-правового оформления участия в имущественном обороте субъектов, создаваемых по инициативе государства. Это позволит упорядочить их участие в гражданском обороте и прекратить создание юридических лиц в так называемых уникальных организационно-правовых формах, которыми на сегодняшний день могут быть названы академии наук, торгово-промышленные палаты, Банк России и др. Единые правила их участия в гражданском обороте должны быть урегулированы единым нормативным правовым актом, особенности же, которые касаются их публичной правосубъектности, могут определяться специальными актами. Введение организационно-правовой формы публичного юридического лица должно сопровождаться всесторонней реформой гражданского законодательства в части функционирования юридических лиц таких организационно-правовых форм, как учреждения, государственные корпорации, государственные унитарные и казенные предприятия, государственные фонды и др. Часть из этих юридических лиц должны быть переданы в управление частным субъектам, другая часть, разгосударствление которой не целесообразно, реорганизована в публичные юридические лица. При этом важной особенностью их дальнейшего участия в гражданском обороте должен стать запрет на их реорганизацию, что позволит предотвратить вывод их имущества в частный сектор.

#### Библиография:

1. Баренбойм П.Д., Лафитский В.И., Терещенко Л.К. Юридические лица публичного права в доктрине и практике России и зарубежных стран / под ред. В.П. Мозолина, А.В. Турбанова. М., 2011. 182 с.
2. Ваславская И.Ю. Акционерный капитал в государственных корпорациях // Госкорпорации России: правовые и экономические проблемы / под ред. С.Н. Сильвестова, А.Г. Зельдер, И.Ю. Ваславской. М., 2008. С. 120–136.
3. Государственные корпорации обвинили в стимулировании коррупции // Независимая газета. 2008. 8 апреля.
4. Ефимова Л. О правовой природе госкорпораций // Хозяйство и право. 2008. №8. С. 59–68.
5. Иванова Е.И. Организация контроля за деятельностью государственных корпораций // Госкорпорации России: правовые и экономические проблемы / под ред. С.Н. Сильвестова, А.Г. Зельдер, И.Ю. Ваславской. М., 2008. С. 58–64.
6. Концепция развития гражданского законодательства РФ. М., 2009. 158 с.
7. Никитин А. Как устроена госкорпорация. Новая формула управления страной: делишь ее // Новая газета. 2007. №86.
8. Суханов Е.А., Авиллов Г.Е. Юридические лица в современном российском гражданском праве // Вестник гражданского права. 2006. №1. С. 3–11.



9. Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М., 2007. 349 с.
10. Ястребов О.А. Юридическое лицо публичного права: сравнительно-правовое исследование: дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. 451 с.

**References (transliteration):**

1. Barenboym P.D., Lafitskiy V.I., Tereshchenko L.K. Yuridicheskie litsa publichnogo prava v doktrine i praktike Rossii i zarubezhnykh stran / pod red. V.P. Mozolina, A.V. Turbanova. M., 2011. 182 s.
2. Vaslavskaya I.Yu. Aktsionernyy kapital v gosudarstvennykh korporatsiyakh // Goskorporatsii Rossii: pravovye i ekonomicheskie problemy / pod red. S.N. Sil'vestova, A.G. Zel'der, I.Yu. Vaslavskoy. M., 2008. S. 120-136.
3. Gosudarstvennye korporatsii obvinili v stimulirovani korrupsii // Nezavisimaya gazeta. 2008. 8 aprelya.
4. Efimova L. O pravovoy prirode goskorporatsiy // Khozyaystvo i pravo. 2008. №8 S. 59-68.
5. Ivanova E.I. Organizatsiya kontrolya za deyatel'nost'yu gosudarstvennykh korporatsiy // Goskorporatsii Rossii: pravovye i ekonomicheskie problemy / pod red. S.N. Sil'vestova, A.G. Zel'der, I.Yu. Vaslavskoy. M., 2008. S. 58-64.
6. Kontseptsiya razvitiya grazhdanskogo zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii. M., 2009. 158 s.
7. Nikitin A. Kak ustroena goskorporatsiya. Novaya formula upravleniya stranoy: delish' ee // Novaya gazeta. 2007. №86.
8. Sukhanov E.A. Avilov G.E. Yuridicheskie litsa v sovremennom rossiyskom grazhdanskom prave // Vestnik grazhdanskogo prava. 2006. №1. S. 3-11.
9. Chirkin V.E. Yuridicheskoe litso publichnogo prava. M., 2007. 349 s.
10. Yastrebov O.A. Yuridicheskoe litso publichnogo prava: sravnitel'no-pravovoe issledovanie: diss. ... dokt. jurid. nauk. M., 2010. 451 s.

*Материал поступил в редакцию 8 октября 2012 г.*