

А. В. Винницкий\*

## ПЕРСПЕКТИВЫ ЛЕГИТИМАЦИИ ГОСКОРПОРАЦИЙ В КАЧЕСТВЕ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ПУБЛИЧНОГО ПРАВА

Проблематика юридических лиц публичного права, в частности государственных корпораций и компаний, становится в последние годы, пожалуй, одной из наиболее актуальных и обсуждаемых тем.<sup>1</sup> Появление в России института госкорпораций и неиссякаемые потоки критики в его адрес, на наш взгляд, имели важное и весьма позитивное значение, поскольку вызвали определенный кризис отечественной правовой доктрины и заставили задуматься о том, насколько адекватны традиционные юридические средства и конструкции для решения отдельных стратегических задач, стоящих перед государством и обществом на современном этапе развития. Существующая в позитивном законодательстве классификация субъектов права и юридических лиц, по-видимому, не способна удовлетворить насущные потребности государственного управления и целостно объяснить природу организаций с особым правовым статусом, находящихся на стыке частного и публичного права.

**Законодательные решения и инициативы, касающиеся госкорпораций и иных публичных юридических лиц.** На сегодняшний день в правотворческой деятельности по данному вопросу наблюдаются малосовместимые, а в ряде случаев и взаимоисключающие тенденции. Остановимся на основных из них.

1. Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее — Совет при Президенте РФ) подготовил и 8 ноября 2010 г. опубликовал Проект изменений в Гражданский кодекс РФ (далее — ГК РФ), где предлагается установить закрытый перечень организационно-правовых форм некоммерческих организаций, в котором не нашлось места ни госкорпорациям, ни госкомпаниям.<sup>2</sup> При этом в Кодексе сохраняется деление юридических лиц на коммерческие и некоммерческие, а также вводится новое их разграничение на корпоративные и унитарные организации; закрепления юридических лиц публичного права в качестве самостоятельной разновидности не предусматривается.

2. Минэкономразвития России в конце октября 2010 г. официально инициировало подготовку предложений по введению в законодательство Российской Федерации

---

\* Винницкий Андрей Владимирович, кандидат юридических наук, доцент Уральской государственной юридической академии.

© А. В. Винницкий, 2011

E-mail: av\_vinnitsky@soeka.ru

<sup>1</sup> Среди работ и публикаций на данную тему отметим, пожалуй, одно из наиболее обстоятельных исследований, проведенное коллективом авторов: *Очерки конституционной экономики*. 10 декабря 2010 года: госкорпорации — юридические лица публичного права / Под ред. Г. А. Гаджиева. М., 2010.

<sup>2</sup> Высшим Арбитражным Судом РФ и информационно-правовым порталом «Право.Ру» создана специальная интернет-площадка, в рамках которой обсуждаются предлагаемые изменения (<http://gk.arbitr.ru>).

Руководителем рабочей группы в части совершенствования законодательства о юридических лицах является Е. А. Суханов, который последовательно выступает за то, чтобы в ГК РФ был закреплен исчерпывающий перечень не только коммерческих, но и некоммерческих организаций (см., напр.: Суханов Е. А. О Концепции развития законодательства о юридических лицах // Журнал российского права. 2010. № 1. С. 5–12).

категории юридического лица публичного права, в том числе в целях преобразования госкорпораций.<sup>3</sup> Применение новой организационно-правовой формы планируется в отношении Агентства по страхованию вкладов и, возможно, Внешэкономбанка. Открытым остается вопрос о правовом статусе Госкорпорации «Росатом», наделенной ярко выраженными властными полномочиями.<sup>4</sup>

3. Имеют место попытки совершенствования и корректировки ныне действующего законодательства о госкорпорациях и госкомпаниях. Так, под занавес осенней сессии Государственной Думы РФ был принят Федеральный закон от 29 декабря 2010 г. № 437-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О некоммерческих организациях” и отдельные законодательные акты Российской Федерации»,<sup>5</sup> что не вполне согласуется с намеченным скорым преобразованием рассматриваемых организаций в том или ином направлении.

4. Сегодня активно идет процесс создания инновационного центра «Сколково», для чего недавно принята необходимая нормативная база<sup>6</sup> и предусмотрено образование специальной управляющей компании. Ее функции возложены на некоммерческую организацию «Фонд развития Центра разработки и коммерциализации новых технологий» (далее — Фонд «Сколково»),<sup>7</sup> учредителями которой выступил ряд государственных организаций.<sup>8</sup> Правовое положение Фонда «Сколково» в целом сопоставимо со статусом госкорпорации, что будет продемонстрировано далее.

Таким образом, на сегодняшний день сложились практически уникальные условия для всестороннего обсуждения проблематики госкорпораций и юридических лиц публичного права в свете перспектив разрешения данного вопроса на законодательном уровне, если и не в окончательном виде, то, по крайней мере, на долговременной основе.

Приведенная выше позиция Совета при Президенте РФ основывается на ранее одобренной им Концепции развития гражданского законодательства,<sup>9</sup> где, с одной стороны, констатируется необходимость анализа и коррекции таких организационно-правовых форм юридических лиц, как «госкорпорация» и «госкомпания» (п. 9 раздела I), а с другой — предлагается исключить возможность их создания путем отмены соответствующих правил Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»<sup>10</sup> (п. 7.3.3 раздела III). При этом конструкция юридических лиц публичного права по отношению к госкорпорациям даже не оценивалась, она упоминается лишь

---

<sup>3</sup> Конкурс на разработку законопроекта в конце 2010 г. выиграл предложивший наибольшую цену контракта Финансовый университет при Правительстве РФ (<http://www.zakupkiold.gov.ru/Tender/ViewPurchase.aspx?PurchaseId=882564>).

<sup>4</sup> Письмо Минэкономразвития России от 15 февраля 2010 г. № 2141-ЭН/Д06.

<sup>5</sup> СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 49.

<sup>6</sup> *Федеральный закон от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре “Сколково”* // СЗ РФ. 2010. № 40. Ст. 4970; *Федеральный закон от 28 сентября 2010 г. № 243-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “Об инновационном центре “Сколково”*» // Там же. № 40. Ст. 4969.

<sup>7</sup> Распоряжение Президента РФ от 2 июля 2010 г. № 446-рп // Там же. № 27. Ст. 3491.

<sup>8</sup> Учредителями Фонда «Сколково» являются Российская академия наук, Внешэкономбанк, Госкорпорация «Роснано», Московский государственный технический университет имени Н. Э. Баумана, ОАО «Российская венчурная компания» и Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере.

<sup>9</sup> *Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации* (одобрена решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 7 октября 2009 г.) // Вестник ВАС РФ. № 11. 2009.

<sup>10</sup> СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

в одном абзаце применительно к государственным и муниципальным органам, наделенным статусом учреждений, с указанием «об отсутствии необходимости прямого заимствования» соответствующего понятия в отечественное право (п. 7.2.4).

Однако при таком подходе за пределами рассмотрения и без должного научного объяснения остаются другие организации с особым публичным статусом: Банк России, государственные внебюджетные фонды, Фонд «Сколково», Фонд содействия развитию жилищного строительства, ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию», государственные академии наук, саморегулируемые организации с обязательным членством, самоуправляемые организации (адвокатские и нотариальные палаты) и т. д. Очевидно, что проблема адекватного закрепления правового положения перечисленных субъектов объективно существует, она многократно описана в литературе, и вряд ли стоит уклоняться от ее комплексного решения, тем более в рамках масштабных мероприятий по совершенствованию гражданского законодательства. Между тем разработчики Концепции, на наш взгляд, сознательно обходят этот непростой вопрос стороной. Дело в том, что в проекте Концепции развития законодательства о юридических лицах, которая впоследствии в несколько измененном и сокращенном виде была интегрирована в общую Концепцию совершенствования гражданского законодательства, содержался следующий вывод: «Использование особого, исключительного статуса госкорпорации возможно по отношению к тем действительно уникальным юридическим лицам, которые не укладываются в какую-либо классификацию, но необходимы в экономике (например, Центральный банк)» (п. 3.2 § 4 подр. 8 раздела II).<sup>11</sup> Примечательно, что в указанном Проекте содержалось и еще одно важное суждение: «Можно признать известную полезность категории “юридическое лицо публичного права” с точки зрения упорядочения регламентации участия в гражданских правоотношениях публично-правовых образований и их органов» (п. 1.7 § 5 подр. 8 раздела II).

В окончательной редакции, как мы видим, не нашлось места ни для объяснения правового статуса Банка России, ни даже для «снисходительного» признания самой «полезности» конструкции публичного юридического лица как таковой. По своей сути выводы, содержащиеся в приведенной Концепции и ее проектах относительно юридических лиц публичного права, носят весьма поверхностный характер, поскольку ограничиваются рассмотрением отнюдь не самых сложных и достаточно изученных проблем правосубъектности органов власти. Применимость этой категории к госкорпорациям, госкомпаниям, государственным фондам, публично-правовым образованиям в целом, саморегулируемым и самоуправляемым организациям, Банку России и т. п. фактически не анализировалась.

Однако вряд ли в этом можно упрекать представителей цивилистической науки. Как справедливо заметил В. Е. Чиркин, гражданское право в какой-то мере «взяло себе» некоторые публично-правовые формирования, но не может обеспечить регулирование их деятельности присущими ему методами.<sup>12</sup> По-видимому, инициатива в предпринятии попыток выправления сложившейся ситуации должна принадлежать здесь представителям науки конституционного, административного права и ученым, занимающимся

---

<sup>11</sup> Концепция развития законодательства о юридических лицах (рекомендована к опубликованию решением Совета при Президенте РФ от 16 марта 2009 г.) // Вестник гражданского права. 2009. № 2.

<sup>12</sup> Чиркин В. Е. О понятии и классификации юридических лиц публичного права // Журнал российского права. 2010. № 6.

проблемами таких относительно новых научных направлений, как конституционная экономика и публичное экономическое право.

**Потребности в «легитимации» юридических лиц публичного права.** На наш взгляд, в России назрела необходимость развития и официального закрепления концепции публичных юридических лиц. В последние годы научные исследования в данной сфере заметно активизировались; они проводились в форме монографических<sup>13</sup> и диссертационных работ;<sup>14</sup> опубликованы многочисленные статьи в периодических изданиях.<sup>15</sup> С позиций юридических лиц публичного права рассматриваются и отдельные разновидности организаций: госкорпорации,<sup>16</sup> саморегулируемые организации<sup>17</sup> и некоторые другие.

В качестве одного из значимых аргументов в пользу законодательного закрепления рассматриваемого института в России приводится указание на положительный зарубежный опыт, главным образом стран, входящих в семью романо-германского права, где публичные юридические лица, несмотря на определенные различия в понимании этой категории, получили широкое распространение. Однако речь в данном случае идет о явлении не регионального масштаба.

В странах общего права, как известно, не существует общепризнанного деления на частное и публичное. Вместе с тем сопоставимые субъекты права с легкостью обнаруживаются и здесь: например, Федеральная корпорация страховых депозитов США может быть отнесена к их числу. На основе сделанных обобщений С. Г. Соболев приходит к выводу о том, что в правовой доктрине Великобритании и США под публичной корпорацией понимается контролируемое государством юридическое лицо, учрежденное статутом, обладающее специальной правоспособностью, руководимое коллективным органом управления, являющееся объектом государственного контроля и надзора, но сохраняющее независимость в своей текущей деятельности, направленной на обеспечение публичной пользы. При этом автор отмечает явное сходство между публичными корпорациями англо-саксонского права и юридическими лицами публичного права континентальной Европы.<sup>18</sup>

О. А. Ястребов обоснованно обращает внимание на то, что институт публичных юридических лиц был известен и праву Российской империи, когда главным критерием классификации организаций считалось их подразделение на публичные и частные,

<sup>13</sup> 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; Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права. М., 2007.

<sup>14</sup> Ястребов О. А. Юридическое лицо публичного права: сравнительно-правовое исследование: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010.

<sup>15</sup> См., напр.: Усков О. Ю. Юридические лица публичного права: понятие и виды // Журнал российского права. 2010. № 6; Чиркин В. Е. О понятии и классификации юридических лиц публичного права // Там же; Болдырев В. А. О юридических лицах публичного права // Там же. 2008. № 11; Рассказов О. Л. Юридические лица публичного права в общем учении о юридических лицах в дореволюционной России // Юридический мир. 2008. № 10; Бабичев И. В. К вопросу о различии юридических лиц публичного права и юридических лиц частного права (институционально-системный подход) // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 10; Страшун Б. А. Важная проблема теории права // Журнал российского права. 2007. № 10; и др.

<sup>16</sup> См., напр.: Стриханова Е. А. Государственные корпорации как субъекты финансовых правоотношений: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 13–14; Завода Е. А. Агентство по страхованию вкладов как юридическое лицо публичного права // Банковское право. 2008. № 6.

<sup>17</sup> См., напр.: Журина И. Г. Можно ли признать саморегулируемую организацию юридическим лицом публичного права? // Адвокат. 2009. № 6.

<sup>18</sup> Соболев Г. С. Административно-правовой статус публичных корпораций в странах общего права (на примере Великобритании и США): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 11, 21–22.

а не на коммерческие и некоммерческие организации, как это принято в современной доктрине и законодательстве. Поэтому в настоящее время речь должна идти не о заимствовании института юридического лица публичного права, а о его возрождении после отказа от его легального использования в советский период.<sup>19</sup>

Таким образом, проблема «легитимации» в России публичных юридических лиц, по сути, сводится к вопросу о том, имеется ли сегодня потребность в указанных конструкциях с учетом текущего уровня социально-экономического развития? Если такая потребность существует, то анализируемый институт без серьезных затруднений может быть внедрен в законодательство на основе прогрессивной зарубежной и отечественной доктрины.

Представляется, что поставленный вопрос является риторическим, поскольку такие организации *de facto* функционируют в форме госкорпораций, фондов и т. д. Упразднить всех их вряд ли возможно, равно как и преобразовать их в более традиционные для гражданского законодательства организационно-правовые формы. Как справедливо заключает Г. А. Гаджиев, эти юридические лица по своему организационному устройству не «вмещаются» ни в одну из существующих форм коммерческих или некоммерческих организаций, предусмотренных гражданским законодательством России.<sup>20</sup>

Так, Минэкономразвития России во исполнение поручения Президента РФ в начале 2010 г. предложило ряд конкретных мер по реорганизации госкорпораций и повышению эффективности их деятельности.<sup>21</sup> Однако если в отношении отдельных госкорпораций и компании «Автодор» были предложены решения по их реорганизации или завершению деятельности, то реальных альтернатив (помимо юридических лиц публичного права) ныне закрепленному правовому статусу Агентства по страхованию вкладов и Госкорпорации «Росатом» найдено не было. Не выработано согласованной позиции и относительно дальнейшей судьбы Внешэкономбанка и Госкомпании «Автодор».

Кроме того, как мы уже упоминали, принятые в сентябре 2010 г. законодательные решения, касающиеся создания инновационного центра «Сколково», предусматривают функционирование особой управляющей компании, которая фактически наделяется признаками госкорпорации, поскольку: 1) хотя создается и не на основании федерального закона, однако ее существование и правовое положение индивидуально предопределены именно на законодательном уровне; 2) фактически (косвенно) подконтрольна государству; 3) финансируется главным образом из федерального бюджета;<sup>22</sup> 4) в установленной сфере деятельности приобрела эксклюзивный статус, включающий многочисленные изъятия из общего правового режима; 5) в собственность ей передаются земельные участки в пределах территории инновационного центра, соответствующая инфраструктура, а также иное имущество;<sup>23</sup> 6) наделена полномочиями органов

---

<sup>19</sup> *Ястребов О. А.* Юридическое лицо публичного права: сравнительно-правовое исследование: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. С. 3, 28.

<sup>20</sup> *Гаджиев Г. А.* Конституционно-правовые нормы как система координат, предопределяющая правовой статус госкорпораций в России. С. 10.

<sup>21</sup> Письмо Минэкономразвития России от 15 февраля 2010 г. № 2141-ЭН/Д06.

<sup>22</sup> Приложение 8 к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» // СЗ РФ. 2010. № 51. Ст. 6809.

<sup>23</sup> См., напр.: Распоряжение Правительства РФ от 27 ноября 2010 г. № 2101-п // Там же. № 49. Ст. 6564.

В связи с этим имущество рассматриваемой государственной квазикорпорации следует отнести к публичной форме собственности (см. подробнее по данному вопросу: *Винницкий А. В.* Государственная собственность в административном праве. М., 2010. С. 281–292).

государственной власти и органов местного самоуправления, осуществление которых сочетает с функциями хозяйствующего субъекта, и т. д. Во всем этом можно убедиться при ознакомлении не только с соответствующими законодательными актами, но и с вступившим в силу с 29 октября 2010 г. мандатом Фонда «Сколково».<sup>24</sup>

Таким образом, несмотря на критику института госкорпораций, мы наблюдаем появление организаций если не с тождественным, то со сравнимым правовым положением. По-видимому, на современном этапе экономического и социально-политического развития сложно отрицать необходимость и целесообразность создания в некоторых исключительных случаях государственных и иных организаций с особым правовым статусом для осуществления публичных функций, которые не могут быть эффективно реализованы органами исполнительной власти, включенными в единую систему, а также «традиционными» коммерческими и некоммерческими юридическими лицами частного права. Вместе с тем учреждение рассматриваемых организаций в качестве «пилотных проектов», каждый из которых по-своему неповторим и требует обеспечения специальной «правовой среды» для деятельности, приводит к опасным тенденциям разбалансированности правовой системы, тем более в условиях отсутствия сложившейся юридической доктрины в данной сфере. Не лишены оснований и сомнения в конституционной легитимности функционирования таких уникальных субъектов права, как, например, Фонд «Сколково», который изначально был образован в качестве обыкновенной некоммерческой организации, однако впоследствии получил не имеющий аналогов «мандат» на эксклюзивное осуществление отдельных государственных, муниципальных и хозяйственных функций.

В свете отмеченных обстоятельств публичное юридическое лицо — наиболее адекватная конструкция для характеристики тех организаций, которые совмещают выполнение публичных функций с активным участием в гражданском (имущественном) обороте, а точнее — участвуют в нем в рамках выполнения публичных функций. Эта базовая категория способна установить своеобразную «систему координат» и обеспечить комплексное и гармоничное законодательное регулирование отношений, связанных с учреждением и деятельностью соответствующих организаций.

С этой точки зрения не видится ощутимой пользы от применения рассматриваемой конструкции к Российской Федерации, ее субъектам и муниципалитетам, поскольку действующая здесь нормативно-правовая база, основанная на признании публичных образований самостоятельной разновидностью субъектов права (отличной от физических и юридических лиц), вполне адекватна и не требует первостепенного совершенствования. Использование по отношению к государству и муниципалитетам категории публичных юридических лиц приведет лишь к неоправданному размыванию границ последней. В. Я. Курбатов обоснованно пишет, что тем самым уничтожается смысл понятия юридического лица.<sup>25</sup>

Вряд ли в качестве «флагманов» нового института следует позиционировать также государственные и муниципальные органы, в закреплении и сочетании публично-правового и частноправового статусов которых найден разумный баланс. Это, однако, не исключает обособления органов власти в качестве самостоятельной разновидности публичных юридических лиц по мере развития нового института.

<sup>24</sup> <http://www.i-gorod.com/newslist/20101028-mandat>

<sup>25</sup> Курбатов А. Я. О юридических лицах публичного права // Хозяйство и право. 2009. № 10.

**Ключевые вопросы, связанные с внедрением института юридических лиц публичного права.** Любые законодательные новеллы, тем более касающиеся включения в правовую систему базовых юридических конструкций, должны быть тщательно выверены. В рамках инициатив, направленных на легитимацию публичных юридических лиц, на наш взгляд, необходимо учитывать следующие принципиальные моменты.

1. Требуется выявление и нормативное закрепление существенных признаков, входящих в содержание понятия «юридическое лицо публичного права». В связи с этим в целом можно поддержать О. Ю. Ускова, по мнению которого рассматриваемая категория охватывает все признаки «обыкновенного» юридического лица (юридического лица частного права), а помимо них включает дополнительные признаки, как раз и позволяющие относить публичные юридические лица к особой разновидности правосубъектных организаций. Таким дополнительным признаком, по мнению автора, выступает наличие у соответствующих организаций публично-властных полномочий.<sup>26</sup>

Однако указание О. Ю. Ускова на «публично-властные полномочия» требует серьезных уточнений. Дело в том, что квалификация публичных (и прежде всего административных) правоотношений как отношений власти-подчинения — весьма распространенное заблуждение, которое не соответствует современным реалиям или, по крайней мере, представляет собой чрезмерное упрощение действительных черт соответствующих отношений. Значительная часть отношений, которые складываются в сфере публичного администрирования, на сегодняшний день возникают по инициативе и в интересах частных лиц (предоставление государственных и муниципальных услуг, мер поддержки, содействие в реализации прав граждан и организаций) либо по инициативе частных лиц и публичной администрации (так называемое «государственно-частное партнерство»). В данных ситуациях следует говорить об отношениях зависимости частных лиц от органов и агентов публичной администрации либо их взаимной заинтересованности, где обе стороны подчиняются закону, который императивно устанавливает процедуру взаимодействия и объем встречных прав и обязанностей. Отношения власти-подчинения в классическом их представлении (одна сторона дает обязательные для исполнения предписания другой стороне) в контексте проводимых в России реформ все больше вытесняются; подобная правовая связь сторон сохраняется главным образом во внутриаппаратных и некоторых контрольных отношениях. Однако изменение форм и методов осуществления государством и муниципальными образованияами публичных функций вовсе не означает исключение соответствующих отношений из сферы публично-правового (административно-правового) регулирования и распространение на них гражданско-правового режима.

Таким образом, базовым отличительным признаком публичных юридических лиц выступает наделение их отдельными государственными, муниципальными или иными общественно значимыми функциями, которые могут осуществляться не только посредством властно-распорядительных полномочий, но прежде всего путем обслуживания частных лиц (Фонд «Сколково», Госкомпания «Автодор» и др.) либо на основе публично-частного партнерства и принципов взаимной заинтересованности (Агентство по страхованию вкладов, Госкомпания «Внешэкономбанк»). Решающее значение имеет общественная польза от реализации возложенных на юридическое лицо публичных функций. Рассмотренный отличительный признак публичных юридических лиц

<sup>26</sup> Усков О. Ю. Юридические лица публичного права: понятие и виды. С. 101–111.

не является единственным, в литературе называется их целая совокупность,<sup>27</sup> однако, на наш взгляд, многие из них во многом носят вторичный, производный характер.

2. Усилия необходимо сосредоточить на анализе и нормативном ограничении тех сфер, где могут и должны эффективно функционировать специфические государственные и иные аналогичные организации, а где вполне возможно обойтись традиционными гражданско-правовыми институтами (хозяйственные общества, учреждения, фонды и т. д.) либо публично-правовыми средствами (органы государственной власти или местного самоуправления).

Наделение публичных юридических лиц теми или иными общественно значимыми функциями представляется оправданным в случае необходимости либо целесообразности их осуществления на *децентрализованной* основе (вне единых систем органов государственной власти и местного самоуправления). Однако автономия юридических лиц публичного права, вступление их в публично-правовые и гражданско-правовые отношения от собственного имени должны быть сбалансированы механизмами эффективного контроля за их деятельностью со стороны государства или муниципальных образований, которые следует признать ответственными в целом за организацию децентрализованного управления в той или иной сфере. Данное обстоятельство не исключает одновременного контроля со стороны гражданского общества и его представителей, в интересах которых главным образом и призваны функционировать публичные юридические лица.

3. Особого внимания заслуживает вопрос об «эксклюзивности» осуществления юридическими лицами публичного права возложенных на них функций. Отдельные сферы отношений, в рамках которых реализуются публичные экономические и социально-экономические функции, а тем более суверенные функции неэкономической направленности не предполагают развития конкуренции; их осуществление на конкурентной основе невозможно или неэффективно (эмиссия денег, обязательное страхование и пр.). В таких случаях наиболее адекватным инструментом организации децентрализованного управления выступает образование одного «активного центра», осуществляющего на эксклюзивной основе определенные публичные функции. Прежде всего здесь, на наш взгляд, и следует вести речь о создании юридических лиц публичного права, причем как государственных, так и негосударственных (Федеральная адвокатская палата, Федеральная нотариальная палата и пр.).

Однако рассматриваемый вопрос не является столь однозначным. В частности, к управлению пенсионными накоплениями граждан все больше допускаются негосударственные пенсионные фонды.<sup>28</sup> Как известно, отсутствуют «монополии» и в сфере саморегулирования, что привело к формированию определенной конкурентной среды. Однако в ряде случаев это не способствовало достижению желаемого позитивного результата, например, в области строительства, где широко известны случаи недобросовестной «торговли» допусками к соответствующим работам.

---

<sup>27</sup> См., напр.: Чиркин В. Е. О понятии и классификации юридических лиц публичного права. С. 87–101; 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. С. 70; Ястребов О. А. Юридическое лицо публичного права: сравнительно-правовое исследование: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. С. 14; и др.

<sup>28</sup> Федеральный закон от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» // СЗ РФ. 1998. № 19. Ст. 2071.



Таким образом, наделение публичных юридических лиц отдельными государственными, муниципальными или иными общественно значимыми функциями на эксклюзивной основе представляется вполне допустимым, если осуществление соответствующей деятельности необходимо или целесообразно вне конкурентной среды. В ряде случаев формирование такой среды, возможно, будет иметь смысл, однако применительно к деятельности лишь негосударственных юридических лиц публичного права.

4. Специфика правового статуса рассматриваемых организаций приводит к необходимости применения императивного метода регулирования отношений, связанных с их функционированием. Это предполагает введение публично-правового механизма взаимодействия как с частными лицами (на основе административных регламентов или иных аналогичных документов), так и с органами государственной власти и местного самоуправления.

Для случаев участия в имущественных отношениях гражданско-правовой направленности к юридическим лицам публичного права, представляется, должны применяться ограничения, сопоставимые с теми, которые установлены для органов власти (режим государственных и муниципальных закупок, конкурсное распоряжение имуществом, недопустимость осуществления предпринимательской деятельности, основанной на использовании «эксклюзивных» полномочий, и т. д.).

5. Принципиальное значение имеет вопрос о праве собственности на имущество юридических лиц публичного права. На наш взгляд, складываются основания для развития самостоятельной, «иной» (в смысле ст. 8 Конституции РФ) публичной формы собственности, правовой режим которой во многом должен быть сопоставим с режимом государственного и муниципального имущества или даже почти идентичен ему. С точки зрения собственности государственные юридические лица публичного права, в частности госкорпорации, есть не что иное как форма децентрализации управления государственным имуществом и финансами.<sup>29</sup> Применительно к негосударственным публичным организациям, напротив, в определенном смысле справедливо говорить о централизации управления частным имуществом и финансами в общественно значимых целях, что качественно меняет правовой режим соответствующих объектов (например, компенсационный фонд саморегулируемой организации). При этом производный характер собственности юридических лиц публичного права оправдывает специальные механизмы как ее возникновения, так и трансформации в изначальную форму собственности (государственную, муниципальную или частную соответственно).

Отмеченное выше отсутствие первостепенной необходимости в распространении на государственные и муниципальные органы конструкции юридических лиц публичного права, на наш взгляд, дает возможность для признания последних, по общему правилу, собственниками принадлежащего им имущества. Дискуссионным остается вопрос о правовом режиме финансов и иного имущества Банка России и государственных внебюджетных фондов. Представляется, что формальное сохранение права федеральной собственности на находящееся у них в управлении имущество — это в большей степени дань традициям и политике, нежели реальное отражение экономико-правовых процессов и явлений, поскольку правомочия собственника реализуются указанными публичными юридическими лицами на автономной (децентрализованной) основе.

---

<sup>29</sup> См. подробнее: Винницкий А. В. Институт государственных корпораций (компаний) и его реформирование // Очерки конституционной экономики. 10 декабря 2010 года: госкорпорации — юридические лица публичного права / Под ред. Г. А. Гаджиева. М., 2010. С. 179–192.

6. Решения требует задача построения оптимальной системы законодательных актов, вовлеченных в регулирование нового института. Мы не можем поддержать точку зрения тех авторов, которые предлагают регламентировать правовое положение юридических лиц частного и публичного права отдельно (в гражданском и административном законодательстве соответственно) без каких-либо интегрирующих норм. Представляется, что общее понятие юридического лица должно быть сохранено в ГК РФ, в котором одновременно с этим целесообразно закрепить, хотя бы в общих чертах, положения о юридических лицах публичного права как особой разновидности организаций, для которых установлены специальные требования для участия в гражданском обороте. В целом можно поддержать О. А. Ястребова в том, что необходимые изменения в Кодекс должны быть минимальны, но концептуально значимы и сопровождаться разработкой базового закона о юридических лицах публичного права.<sup>30</sup>

Однако легализация института публичных юридических лиц в Гражданском кодексе РФ и даже принятие специального законодательного акта сами по себе не способны разрешить весь комплекс проблем, связанных с государственными корпорациями и компаниями, поскольку юридические лица публичного права в перспективе — это не самостоятельная единая организационно-правовая форма, а вид организаций, который, видимо, призван объединить достаточно разнородных субъектов права. В частности, на наш взгляд, не вызывает сомнений, что к публичным юридическим лицам должны быть причислены саморегулируемые и самоуправляемые организации с обязательным членством — профессиональные корпорации, негосударственные по своей природе.

Следовательно, общие положения о юридических лицах публичного права в любом случае будут нуждаться в дифференциации и детализации применительно к отдельным организационно-правовым формам (разновидностям) с тем, чтобы обеспечить достаточную специализацию правового регулирования (например, применительно к Банку России или Федеральной адвокатской палате), что в итоге приводит к трехуровневой системе регулирования института юридических лиц публичного права.

Это обуславливает необходимость параллельно с внедрением новой категории совершенствовать существующие законодательные акты, в частности о государственных корпорациях (компаниях), поскольку вряд ли они будут функционировать эффективнее от самого факта официальной принадлежности к юридическим лицам публичного права или их переименования. В связи с этим следует приветствовать принятие Федерального закона от 29 декабря 2010 г. № 437-ФЗ, некоторые новеллы которого предусматривают существенные изменения в механизме функционирования государственных корпораций (компаний) и устраняют определенную часть тех недостатков правового регулирования, которые были выявлены в ходе правоприменения.

\* \* \*

Подводя итоги, можно заключить, что развитие и легальное закрепление в России института юридических лиц публичного права позволило бы разрешить спорные вопросы правового положения не только собственно государственных корпораций и компаний, но и государственных «квазикорпораций», саморегулируемых и самоуправляемых организаций, а также существующих уже длительное время субъектов

---

<sup>30</sup> Ястребов О. А. Юридическое лицо публичного права: сравнительно-правовое исследование: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. С. 17.

права с весьма неоднозначным статусом: Банка России и государственных внебюджетных фондов и некоторых других лиц.

Примечательно, что определенный шаг в этом направлении уже сделан при внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс РФ. Так, с 1 октября 2010 г. в порядке главы 24 Кодекса, т. е. в порядке административного судопроизводства, рассматриваются дела об оспаривании затрагивающих права и законные интересы лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, *организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями*.<sup>31</sup> Представляется, что принятыми изменениями мы во многом обязаны реальному функционированию юридических лиц публичного права и необходимостью эффективного судебного контроля за их деятельностью.

---

<sup>31</sup> *Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 228-ФЗ «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4197.*