

О ВОЗНИКНОВЕНИИ В СОВРЕМЕННОМ РОССИЙСКОМ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ
С ОСОБЫМ ПРАВОВЫМ СТАТУСОМ

М. С. Сафонов

Орловский государственный университет имени И. С. Тургенева

Поступила в редакцию 10 июля 2017 г.

Аннотация: распад СССР повлек за собой полную перестройку всех общественных связей, в том числе и изменение правового регулирования экономических отношений. Начало 1990-х гг. ознаменовалось появлением особых видов юридических лиц со специальным правовым статусом, который не вписывался в действующую классификацию субъектов права. С одной стороны, они приобрели властные полномочия, а с другой – были призваны действовать как коммерчески ориентированные структуры. К таким субъектам практика правового регулирования общественных отношений в переходный период отнесла Центральный банк Российской Федерации, Пенсионный фонд России, Внешэкономбанк СССР, Банк внешней торговли РСФСР.

Ключевые слова: субъект права, юридическое лицо, юридическое лицо публичного права, Центральный банк Российской Федерации, Пенсионный фонд России, Внешэкономбанк СССР, Банк внешней торговли РСФСР.

Abstract: the collapse of the USSR led to a complete overhaul of all social relations, including changes in the legal regulation of economic relations. Starting 90s special types of legal entities with special legal status appeared, which did not fit into the existing classification of legal subjects. On the one hand they had the function of power, on the other hand, they were designed to use the private law methods. These entities in the mentioned period were: Central Bank of the Russian Federation, the Pension Fund of Russia, Vnesheconombank of the USSR, Bank for Foreign Trade of the RSFSR. The legal status of these subjects of law prior to 1995 is highlighted in this article.

Key words: subject of law, the legal entity, the legal entity of public law, the Central Bank of the Russian Federation, the Pension Fund of Russia, Vnesheconombank of the USSR, Bank for Foreign Trade of the RSFSR.

Девяностые годы прошлого века характеризовались процессом перехода от планового хозяйства к рыночному, что сопровождалось глубокой реконструкцией всей практики советского и российского законодательства. Современные исследователи этого процесса отмечают непосредственную связь типов субъектов права и типов экономического развития. Так, Н. В. Козлова утверждает, что отдельные конструкции юридических лиц могут появляться и исчезать вслед за сменой формы государственного устройства, правления и даже политического режима конкретного государства¹. Е. А. Суханов также отмечает, что появление, функционирование и развитие юридических лиц в значительной степени опреде-

¹ См.: Козлова Н. В. Понятие и сущность юридического лица. Очерк истории и теории : учеб. пособие. М., 2003. С. 200.

ляется господствующим в экономике типом хозяйственного механизма, т.е. принятой системой регуляторов экономической деятельности – рыночной, планово-централизованной, смешанной, переходной. В зависимости от этого расширяется или сужается сеть юридических лиц, появляются или исчезают некоторые их разновидности². Учитывая объективную длительность процесса формирования нового законодательства после столь резкой смены модели экономического развития, период приблизительно с 1990 по 2000 г. представляет собой состояние правовой нестабильности и противоречивости в нашем законодательстве. В это время было принято значительное число новых законов, которые неизбежно вступили в конфликт с законодательством, созданным до 1990 г. Теоретическая правовая мысль находилась в стадии перехода от привычных схем социалистического права к новым законодательным моделям, которые укоренялись в российской правовой системе преимущественно посредством рецепции западных правовых институтов. В лихорадочной законотворческой работе соображения сиюминутной административной выгоды постоянно затмевали долгосрочные перспективы от внедрения той или иной законодательной схемы, и в этом случае работа осуществлялась без оглядки на правовую теорию и зарубежную практику правового регулирования. Так, после разрушения правовой системы Советского Союза в качестве рудиментарных субъектов права остались некоторые организации, а также были созданы новые, деятельность и правовой статус которых отражали противоречивые тенденции правового регулирования. С одной стороны, это были организации, которые выполняли какую-то из государственных функций, а с другой – они пытались вписаться в новые хозяйственные отношения и, следовательно, их правоспособность серьезно превышала стандартный для государственных ведомств объем. Об этом правовом явлении говорит в своей монографии и В. Е. Чиркин: «В результате российская юридическая наука встала перед новой проблемой правового несоответствия: общее понятие юридического лица (а оно есть только в гражданских кодексах) не подходит ко многим конкретным разновидностям»³. При этом нужно отметить, что доктрина специалистов хозяйственного права все-таки вынашивала мысль о том, что потенциал конструкции юридического лица остается не до конца исчерпанным. Так, Б. И. Пугинский отмечает, что регулятивные возможности юридического лица всегда должны учитываться и использоваться органами хозяйственного управления при решении вопросов концентрации общественного производства, совершенствования деятельности отдельных звеньев экономики⁴.

Позже, в середине 1990-х гг. эти субъекты права будут осмыслены правовой теорией как юридические лица публичного права, а в первой

² См.: Суханов Е. А. Юридические лица как участники гражданских правоотношений // Гражданское право. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 178–179.

³ Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права. М., 2009. С. 14.

⁴ См.: Пугинский Б. И. Гражданско-правовые средства в хозяйственных отношениях. М., 1984. С. 164.

половине этого десятилетия, они легализовались в законодательстве как юридические лица, имевшие особые правовые признаки, отличавшие их от иных юридических лиц. Возможно, появление таких «особых» субъектов права с отсутствием для них абсолютного термина связано с тем, что юридическое лицо традиционно рассматривалось как конструкция только гражданско-правовая и использовать ее для характеристики субъектов с распорядительными функциями в нашей правовой доктрине считалось неуместным. Так, если обратиться к истории права, то можно увидеть, что римское право не знало понятия юридического лица и тем более юридического лица публичного права (публичное право вообще было в меньшей степени разработано римскими юристами, чем частное)⁵. И хотя некоторые исследователи считают, что римские городские общины были прообразом юридического лица, самого понятия в то время не существовало⁶. На это же указывает и И. Б. Новицкий: «Название «юридическое лицо» римскому праву не было известно; новейшие исследования показали, что в латинском языке даже не было специального термина для обозначения учреждения»⁷.

Для общего понимания вопроса имеет смысл сформулировать основные признаки новых субъектов права, появившихся в результате экономических преобразований в России в 1990-х гг.

Одним из основных признаков этих субъектов было то, что они создавались не имея главной целью своей деятельности извлечение прибыли, т.е. не являлись коммерческими предприятиями. Указанные лица создавались либо во время Советского Союза, либо на этапе перехода к новой правовой системе с целью достижения каких-либо общественно значимых благ. К числу такого рода организаций с особым правовым статусом можно отнести: Центральный банк Российской Федерации, Пенсионный фонд России, Внешэкономбанк СССР, Банк внешней торговли РСФСР. Например, в соответствии со ст. 3 Федерального закона от 2 декабря 1990 г. № 394-1 «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»⁸ основными целями его деятельности признавались: защита и обеспечение устойчивости рубля, в том числе его покупательной способности и курса по отношению к иностранным валютам; развитие и укрепление банковской системы Российской Федерации; обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования системы расчетов. Получение прибыли не фиксировалось в качестве цели деятельности Банка России.

Таким же образом в соответствии с п. 6 Положения о Пенсионном фонде России, утвержденном постановлением Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. № 2122-1 «Вопросы Пенсионного фонда Российской Федерации (России)»⁹ (далее – Положение о Пенсионном фонде), устанав-

⁵ См.: Чиркин В. Е. Указ. соч. С. 47.

⁶ См.: Покровский И. А. История римского права. СПб., 1993. С. 316–317.

⁷ Новицкий И. Б. Римское право. Изд. 4-е, стереотип. М., 1993. С. 60.

⁸ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 27. Ст. 356.

⁹ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 5. Ст. 180.

ливались следующие некоммерческие виды деятельности Пенсионного фонда: выплата в соответствии с действующим на территории Российской Федерации законодательством, межгосударственными и международными договорами государственных пенсий, в том числе гражданам, выезжающим за пределы Российской Федерации; выплата пособий по уходу за ребенком в возрасте старше полутора лет; оказание органами социальной защиты населения материальной помощи престарелым и нетрудоспособным гражданам; финансовое и материально-техническое обеспечение текущей деятельности ПФР и его органов.

В отношении Банка внешнеэкономической деятельности СССР (Внешэкономбанка) действовало следующее регулирование: постановлением Верховного Совета РФ от 12 ноября 1992 г. № 3875-1 «О Банке внешнеэкономической деятельности СССР (Внешэкономбанке СССР)»¹⁰ в целях улучшения банковского обслуживания внешнеэкономических связей Российской Федерации в условиях проведения радикальных экономических реформ было установлено, что Внешэкономбанк осуществляет свою деятельность на основании Устава, утвержденного постановлением Совета министров СССР от 14 июня 1988 г. № 745¹¹ (далее – устав Внешэкономбанка), в котором устанавливалось, что деятельность Внешэкономбанка была направлена на развитие и повышение эффективности общественного производства, внешнеэкономических связей СССР, расширение экспортного потенциала страны и улучшение структуры экспорта и импорта товаров и услуг, увеличение валютных поступлений и обеспечение сбалансированности платежных и расчетных отношений с иностранными государствами. Внешэкономбанк должен был содействовать развитию и укреплению сотрудничества с зарубежными странами в области внешней торговли и других внешнеэкономических, а также научно-технических и культурных связей, развитию и углублению экономической интеграции со странами социалистического содружества, прямым кооперационным связям, созданию совместных предприятий, международных объединений и организаций на основе принципов хозяйственного расчета и взаимной выгоды. Таким образом, деятельность данного субъекта права также носила некоммерческий характер.

Некоммерческие цели ставились законодателем и при создании Банка внешней торговли РСФСР, что было указано в постановлении Президиума Верховного Совета РСФСР от 22 октября 1990 г. «О Банке внешней торговли РСФСР»¹². Так, он создавался «в целях активного использования валютно-кредитных и расчетных отношений, развития прогрессивных форм внешнеэкономических связей, расширения экспортного потенциала, улучшения структуры экспорта и импорта товаров и услуг,

¹⁰ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 48. Ст. 2794.

¹¹ Собр. постановлений Правительства СССР (СП СССР). 1988. № 22. Ст. 65.

¹² Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 21. Ст. 246.

увеличения валютных поступлений, обеспечения сбалансированности платежного баланса и повышения на этой основе эффективности общественного производства РСФСР».

Таким образом, перечисленные выше субъекты права со специальным правовым статусом создавались как некоммерческие субъекты права.

Кроме того, эти организации создавались как структуры, призванные осуществлять какую-либо из государственных функций, которая не могла быть реализована ни посредством публичного органа власти, ни через субъекта частного права. Так, Банк России в соответствии с Уставом Центрального банка РСФСР (Банка России), утвержденным постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР от 24 июня 1991 г. «Об утверждении Устава Центрального банка РСФСР (Банка России)»¹³ в пределах своих полномочий проводил в РСФСР единую федеральную денежно-кредитную политику, осуществлял регулирование денежного обращения, принимал меры по обеспечению устойчивости и укреплению покупательной способности рубля, организовывал работу по финансированию капитальных вложений, устанавливал формы и порядок расчетов в народном хозяйстве, осуществлял защиту интересов вкладчиков банков, производил выдачу банкам лицензий на совершение банковских операций, операций в иностранной валюте, регистрировал уставы и осуществлял надзор за деятельностью этих банков, организовывал и проводил банковские операции, связанные с внешнеэкономической деятельностью.

Положение о Пенсионном фонде Российской Федерации (России) устанавливало, что Пенсионный фонд России образован в целях государственного управления финансами пенсионного обеспечения в Российской Федерации. При этом закреплялось, что фонд является самостоятельным финансово-кредитным учреждением и выполняет отдельные банковские операции в порядке, установленном действующим на территории Российской Федерации законодательством о банках и банковской деятельности.

Отдельными государственными полномочиями наделялся и Внешэкономбанк: в соответствии с п. 45 Устава Внешэкономбанка он имел право, например, издавать на основании и во исполнение действующего законодательства в пределах своей компетенции нормативные акты, обязательные для организаций и граждан – клиентов Внешэкономбанка; производить проверку денежных и расчетных документов, бухгалтерских записей, отчетных и оперативно-статистических материалов внешнеэкономических и других советских организаций, имеющих счета во Внешэкономбанке; объявлять неплатежеспособными объединения, предприятия и организации, являющиеся клиентами Банка, которые систематически допускают убытки, несвоевременно рассчитываются с бюджетом.

В постановлении Президиума Верховного Совета РФ от 30 марта 1992 г. № 2628-1 «О некоторых вопросах деятельности Банка внешней

¹³ Там же. 1991. № 29. Ст. 1012.

торговли Российской Федерации»¹⁴ были установлены, к примеру, следующие публичные функции: функции агента государства по привлечению иностранных кредитов для осуществления инвестиционных проектов, предоставление Внешторгбанку Российской Федерации исключительного права реализации золота и драгметаллов на внешнем рынке по поручению Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации; функции обслуживания Республиканского валютного резерва Российской Федерации и стабилизационного валютного фонда Центрального банка Российской Федерации.

Таким образом, выходило, что набор целей деятельности таких организаций и их правоспособность вытекали из какой-либо государственной функции, но для реализации соответствующей функции нужно было применять в том числе и частноправовые методы.

Другим важнейшим признаком данной категории юридических лиц было то, что владение, пользование и распоряжение их имуществом осуществлялось в таких формах, которые гражданское законодательство не предусматривало. Так, эти организации учреждались за счет имущества Российской Федерации (тогда РСФСР или СССР), но часто имущественный статус в учредительных актах об их деятельности был не вполне определен. Например, постановлением Президиума Верховного Совета РФ от 13 января 1992 г. № 2172-1 «О Банке внешнеэкономической деятельности СССР»¹⁵ устанавливалось (п. 2), что уставной и резервный фонды Внешэкономбанка СССР, а также здания, сооружения и иное его имущество находятся в ведении Центрального банка Российской Федерации. В свою очередь, в соответствии со ст. 2 Федерального закона от 2 декабря 1990 г. № 394-1 «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» уставной капитал и иное имущество Банка России относились к федеральной собственности. В результате складывалась правовая неопределенность по вопросу, кому принадлежит и на каких правовых основаниях имущество Внешэкономбанка СССР. С одной стороны, оно находилось в ведении Банка России, имущество которого являлось федеральной собственностью, а с другой – Банк России мог распоряжаться этим имуществом независимо от других органов власти.

Постановление Президиума Верховного Совета РФ от 22 октября 1990 г. «О Банке внешней торговли РСФСР», которым учреждался Банк внешней торговли, вообще не содержало указания на вид собственности этого юридического лица, хотя исходя из контекста постановления предполагалось, что он создается на базе государственной собственности.

Еще более неопределенным был имущественный статус Пенсионного фонда РСФСР, который в соответствии с постановлением Верховного Совета РСФСР от 22 декабря 1990 г. № 442-1 «Об организации Пенсионного

¹⁴ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 15. Ст. 804.

¹⁵ Рос. газета. 1992. 30 янв.

фонда РСФСР»¹⁶ учреждался как самостоятельное кредитно-финансовое учреждение, средства которого не входили в состав республиканского бюджета и других бюджетов. Некоторая определенность была внесена в этот вопрос только Положением о Пенсионном фонде Российской Федерации (России), где уточнялось, что сам Пенсионный фонд и его денежные средства находились в собственности Российской Федерации. Но при этом за ним оставалась такая полнота распоряжения формально государственным имуществом, что положение о федеральной собственности звучало как сугубая декларация.

Таким образом, практика правового регулирования пошла по пути придания специального имущественного статуса юридическим лицам с особыми публично закрепленными задачами, которого не знало действовавшее в то время гражданское законодательство. Следует подчеркнуть, что этот путь правового регулирования сложился объективно под влиянием требований управления одной из государственных функций (в каждом из приведенных случаев своей).

Еще одним признаком, который отличал эту категорию лиц от юридических лиц частного права, являлся тот, что все они учреждались на основе норм публичного законодательства, в то время издаваемых высшим законодательным органом – Верховным Советом РСФСР (РФ). Формой акта, посредством которого учреждались особые юридические лица, было либо постановление Верховного Совета РФ, либо закон Российской Федерации. По этой причине правоспособность у данных лиц возникала не с момента государственной регистрации, а с момента вступления в силу соответствующего акта Верховного Совета РФ или в порядке, которым им определялся. Из этого же факта следовало и то, что стандартный для частноправовых лиц набор учредительных документов у юридических лиц публичного права мог отсутствовать: учредительные договоры, уставы и др. Жестких и единообразных требований в этом вопросе выработано не было.

Но самая главная проблема, которая в последующем и будет камнем преткновения во всех вопросах, касающихся юридических лиц с особым статусом, состояла в следующем. Традиционное для римского права и в самом упрощенном виде воспроизведенное советским правом деление всех юридических лиц на органы государственной власти (публичные органы) и юридические лица (лица частного права) предполагало, что органы государственной власти действуют административными методами, а лица гражданского права действуют гражданскими методами. Так, в римском праве в качестве носителя государственной власти (*imperium*) государство было субъектом публичного права, а как носитель частноправовых имущественных полномочий (*fiscus*) оно признавалось субъектом частного права¹⁷. Отсюда возникли и два метода правового регу-

¹⁶ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 30. Ст. 415.

¹⁷ См.: Пухан И., Поленак-Акимовская М. Римское право (базовый учебник) / пер. с македонского В. А. Томсинова и Ю. В. Филиппова ; под ред. В. А. Томсинова. М., 1999. С. 94.

лирования. Если государству необходимо было выступить как субъекту гражданского права, то для этой цели гражданское законодательство предусматривало особые организационно-правовые формы, в которых оно могло осуществлять себя как субъект гражданского права. Но новое время поставило перед правовой теорией и практикой иную задачу: рыночные отношения требовали для управления народным хозяйством и экономическими процессами в целом создания субъекта, который был бы публичным по целям и задачам, но осуществлял бы их в том числе и гражданско-правовыми методами. Эта теоретическая задача и легла в качестве задания для всех практиков, которые с начала 1990-х гг. создавали правовые формы для погружения государства в хозяйственный оборот.

Именно как разрешение этой научно-практической задачи уже к середине 1990-х гг. в практике правового регулирования оформилась особая категория юридических лиц, которые: 1) не имели целью своей деятельности извлечение прибыли; 2) реализовывали государственные функции с использованием частнопровых методов; 3) имущественные отношения с учредителем строились по модели, не предусмотренной гражданским законодательством; 4) учреждение этих лиц осуществлялось на основе акта публичной власти.

Западная правовая мысль, столкнувшись с такой же проблемой рыночных отношений ранее, предлагала следующее решение. В современных правовых порядках юридические лица обычно подразделяются на публичные, частные и квазипубличные. Для их разграничения, как правило, используются следующие критерии:

- 1) порядок создания, в том числе правовая природа акта, послужившего основанием для возникновения юридического лица;
- 2) объем правоспособности, предмет и цели деятельности юридического лица;
- 3) наличие или отсутствие у юридического лица властных полномочий;
- 4) характер взаимоотношений между юридическим лицом и его учредителями (участниками);
- 5) правовой режим имущества юридического лица¹⁸.

Дадим краткое определение таких лиц, чтобы уяснить разницу между ними.

Юридическое лицо публичного права создается по воле государства (иного публично-правового образования), на основании публично-правового акта нормативного характера (закона, иного правового акта) либо административного акта, который принимается органом государственной власти (управления) и определяет специальную (целевую) правоспособность юридического лица, в том числе его цели и задачи; предмет деятельности; полномочия, делегированные ему государством, иные права и обязанности.

¹⁸ См.: Козлова Н. В. Указ. соч. С. 201.

Квазипубличные (quasi-public) юридические лица – это субъекты, не причисляемые к юридическим лицам публичного права, но служащие общим нуждам населения. Например, согласно праву ФРГ квазипубличными юридическими лицами можно признать частные предприятия с полученными публичными функциями¹⁹. По сути эти организации остаются юридическими лицами частного права, но в определенной сфере могут наделяться публичными полномочиями – правом принимать административно-правовые акты и совершать необходимые действия (частные школы, частные банки, юридические лица, выполняющие функции профессионального надзора и контроля²⁰, проведения экспертиз и др.)²¹.

Деятельность юридических лиц частного права не имеет публично-правового значения, они не выполняют властно-распорядительные или контрольные функции. Как правило, такое юридическое лицо создается по усмотрению одного или нескольких частных лиц, на основании частноправового акта (гражданско-правовой сделки одного учредителя либо договора нескольких учредителей)²².

Таким образом, некие теоретические конструкции решения возникшей в России проблемы в регулировании рыночной экономики уже были апробированы в других (прежде всего западных) правовых порядках, которые могли бы лечь в основу российского регулирования схожих проблем. Однако с принятием в 1995 г. первой части Гражданского кодекса РФ ситуация с юридическими лицами особого статуса не только не прояснилась, а еще более усугубилась, поскольку кодекс не воспринял предложенную концепцию юридических лиц как межотраслевого субъекта права, но эта проблема не является предметом настоящей статьи. Отношение Гражданского кодекса к юридическим лицам с особыми организационно-правовыми формами не является объектом данного исследования и будет рассмотрено в последующих работах.

¹⁹ См.: Сыродоева О. Н. Акционерное право США и России (сравнительный анализ). М., 1996. С. 17.

²⁰ Например, в нашей стране традиционно частные банки выполняют публичные функции агентов валютного контроля.

²¹ См.: Козлова Н. В. Указ соч. С. 205.

²² См.: Там же. С. 207.