

**ЗАКОН О ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ КОМПАНИЯХ  
И СУЩНОСТНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЛИЦ ПУБЛИЧНОГО ПРАВА  
В СОВРЕМЕННОМ РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ**

**М. С. Сафонов**

*Орловский государственный университет имени И. С. Тургенева*

Поступила в редакцию 12 сентября 2017 г.

**Аннотация:** освещаются общие проблемы, возникшие в российском законодательстве в 1990-х и 2000-х гг., связанные, в первую очередь, с противоречием между организационно-правовыми формами, закрепленными в Гражданском кодексе РФ и теми формами юридических лиц, которые фактически к тому времени сложились в публичном праве. В качестве конкретного примера рассматривается невозможность вписания в предложенную законом о публично-правовых компаниях классификацию юридических лиц с особым правовым статусом. Сохранение организационно-правовой формы государственной корпорации обосновывается как необходимость сохранять положительный опыт, накопленный ими за время их существования, при этом рассматривается вопрос их дальнейшего развития для последующего снятия сложившихся противоречий в современном российском законодательстве.

**Ключевые слова:** юридическое лицо, гражданский кодекс, государственная корпорация, публично-правовые компании, юридическое лицо публичного права.

**Abstract:** the article outlines the general problems arising in the system of the Russian legislation associated with the contradiction between the legal forms set forth in the Civil Code and the forms of legal entities that were actually formed in public law. As a specific example, it was impossible to inscribe those entities which had special legal status (Central Bank of the Russian Federation, the Pension Fund of Russia, Vnesheconombank of the USSR, Bank for Foreign Trade of the RSFSR) in the proposed by Civil Code classification. The emergence of the legal form of a public corporation is seen in the article as an attempt to remove the existing contradictions in legislation.

**Key words:** legal entity, the Civil Code, a public corporation, a legal entity of public law.

Президент РФ В. В. Путин 3 июля 2016 г. подписал Федеральный закон № 283 «О публично-правовых компаниях и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Через 90 дней, в начале октября 2016 г., закон вступил в силу.

Закон определяет новый вид юридических лиц. Из определения, содержащегося в ст. 2 закона, следует, что публично-правовая компания – это унитарная некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией в порядке, установленном законом, наделенная функциями и полномочиями публично-правового характера и осуществляющая свою деятельность в интересах государства и общества. Для появления пу-

блично-правовой компании нужен специальный закон или указ Президента РФ, устав компании утверждается Правительством. По существу, определяемый законом порядок создания публично-правовой компании роднит ее с уже существующими государственными корпорациями и государственными компаниями, которые по своей сути остаются некоммерческими партнерствами, так как действуют в рамках Федерального закона «О некоммерческих организациях».

Один из вариантов создания публично-правовой компании как раз и предусматривает ее создание путем реорганизации государственной корпорации, государственной компании, акционерного общества, единственным участником которого является Российская Федерация. При этом закон определяет исключение из этого правила: нельзя преобразовывать в публично-правовые компании такие госкорпорации, как Внешэкономбанк, «Агентство по страхованию вкладов», «Ростех», «Росатом», «Роскосмос».

В пояснительной записке сказано, что в соответствии с п. 1 плана-графика мероприятий по преобразованию и ликвидации государственных корпораций и государственной компании «Автодор», утвержденного Председателем Правительства РФ 29 декабря 2010 г. № 6793 п-13, существующие в настоящее время государственные корпорации и государственная компания «Автодор» должны быть либо преобразованы, либо реорганизованы, либо ликвидированы.

Сейчас в отношении каждой госкорпорации и госкомпании уже действует отдельный федеральный закон, при этом устранение многочисленных недостатков правового регулирования деятельности этих организаций требует внесения изменений в каждый из этих законов, а также в различные подзаконные акты. В свое время Правительство РФ пришло к выводу, что нужно создавать унифицированные правила деятельности государственных корпораций (государственных компаний), определяющие общие подходы и требования к созданию, регистрации, организации деятельности, реорганизации и ликвидации государственных корпораций (государственных компаний).

Закон о публично-правовых компаниях предполагает, что базовые правила для них устанавливаются самим законом, однако в решении о создании компании могут содержаться дополнительные правила. Так, в решении о создании публично-правовой компании должны быть отражены следующие сведения: наименование, цели деятельности, функции и полномочия публично-правового характера, место нахождения, разрешенные виды деятельности, источники формирования имущества, порядок распоряжения имуществом, направления расходования средств, в том числе полученных от коммерческой деятельности, порядок формирования органов управления и др. В решении о создании публично-правовой компании могут содержаться дополнительные права, не предусмотренные законом. Законом же предусмотрены лишь такие права, как право создавать филиалы и представительства, право создавать другие коммерческие и некоммерческие организации, право быть участником

ассоциаций, союзов. Сама компания по умолчанию является некоммерческой организацией, т. е. получение прибыли не может быть ее основной целью, однако у нее есть право заниматься также коммерческой деятельностью, если это предусмотрено решением о ее создании и уставом, лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых она создана. Законами о создании публично-правовых компаний и указами Президента РФ может быть предусмотрено осуществление Президентом РФ отдельных полномочий в их отношении.

Закон предусматривает несколько вариантов формирования имущественного комплекса публично-правовой компании. Во-первых, имущество может поступить в виде имущественного взноса от учредителя компании – Российской Федерации. Во-вторых, имущество может перейти в порядке правопреемства в результате преобразования юридического лица в публично-правовую компанию. Закон предусматривает также в качестве источников добровольные имущественные взносы, доходы от коммерческой деятельности и иные источники.

С органами управления публично-правовой компании все предельно ясно: высшим органом управления компании является наблюдательный совет; Председатель и члены наблюдательного совета назначаются Правительством РФ или Президентом РФ; членами наблюдательного совета могут быть лица, замещающие государственные должности РФ, государственные должности субъектов РФ, муниципальные должности, либо государственные гражданские служащие или муниципальные служащие. Основные стратегические решения принимаются наблюдательным советом. Генеральный директор компании назначается на должность решением Правительства РФ по представлению председателя наблюдательного совета.

Важным положением о деятельности публично-правовой компании является обязательность наличия документов планирования ее деятельности: стратегии развития публично-правовой компании, определяющей основные направления, целевые показатели и ожидаемые результаты деятельности на срок не менее пяти лет, и годового финансового плана (бюджета). Данное положение корреспондирует с аналогичными требованиями к госкомпаниям и госкорпорациям иметь долгосрочную программу деятельности и финансовый план.

За эффективностью выполнения стратегии развития следит наблюдательный совет. Закон также предусматривает помимо аудита создание системы внутреннего контроля. Положения закона о внутреннем контроле, внутреннем аудите и аудите отчетности весьма подробны в отличие от отдельных законов о госкомпаниях и корпорациях. Для компаний предусмотрена строгая система отчетности. Годовой отчет публично-правовой компании направляется Президенту РФ, в Совет Федерации, Государственную Думу, Правительство РФ, Счетную палату РФ, Общественную палату РФ, публикуется в Интернете. Правовых последствий направления отчета в органы власти закон не называет: получается, что отчет направляется просто для информации.

В пояснительной записке к законопроекту в свое время декларировалось, что он «...направлен на решение проблемы использования временно свободных средств публично-правовых компаний». Однако этому вопросу посвящена всего одна статья, а решение основных вопросов отдается Правительству РФ. Инвестирование временно свободных средств публично-правовых компаний предлагается осуществлять на принципах возвратности, прибыльности и ликвидности приобретаемых активов (объектов инвестирования). Перечень разрешенных активов (объектов инвестирования), порядок и условия инвестирования временно свободных средств, порядок и механизмы контроля за их инвестированием, а также порядок совершения сделок по инвестированию временно свободных средств, формы отчетов об инвестировании временно свободных средств и порядок их предоставления и раскрытия предлагается определять в порядке, установленном Правительством РФ.

Закон содержит целый ряд отсылочных норм к подзаконным актам Правительства РФ, без принятия которых реализация закона становится затруднительной. В принципе закон не сможет работать, если не будут приняты отдельные законы или указы, регламентирующие отдельные стороны деятельности публично-правовых компаний. Остановимся подробнее на ряде принципиальных моментов, которые необходимо будет учитывать в подготовке и принятии таковых.

Как мы все помним, введенный в действие в 1995 г. Гражданский кодекс РФ<sup>1</sup> (далее – ГК РФ) (часть первая) самым серьезным образом изменил российское правовое поле и тут же породил проблему, которая и до настоящего времени является неразрешенной. С одной стороны, ГК РФ создал открытую структуру организационно-правовых форм, способствующую участию в гражданском обороте государственных и муниципальных органов, установив в п. 2 ст. 124 возможность определения особого правового статуса субъектов гражданского права в специальных законах. Кроме того, в п. 3 ст. 125 ГК РФ было установлено, что от лица Российской Федерации могут выступать в том числе и юридические лица, если это специально предусмотрено в законах или указах. Совокупность этих двух норм позволяла рассматривать организационно-правовые формы, закрепленные в ГК РФ, не как догму, а как элементы саморазвивающейся системы.

В то же время глава 4 ГК РФ закрепила целый ряд жестких правил, которые практически не поддаются никакому развитию и изменению: закрытый перечень организационно-правовых форм; деление юридических лиц исключительно на коммерческие и некоммерческие; формы правовой связи между учредителями и юридическими лицами, а также между лицами и их имуществом.

В результате осталось до конца не ясным: должны ли сами органы государственной власти, например министерства и ведомства, создаваться

---

<sup>1</sup> Гражданский кодекс РФ : федер. закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

в таких формах юридических лиц, которые закрепляет ГК РФ, или нет<sup>2</sup>. В рамках административной реформы актуальность этой проблемы возрастает. В свое время Л. С. Черемичко писал: «Объективно появляется вопрос об участии государства в гражданско-правовых отношениях. Его нельзя назвать новым и неизученным, так как споры в отношении данного предмета ведутся в среде правоведов уже довольно продолжительный период... К сожалению, до сих пор не представилось возможности прийти к определенному «общему знаменателю» в точках зрения относительно решения рассматриваемой задачи. Исторические этапы развития нашего государства: Российской империи, Союза Советских Социалистических Республик и Российской Федерации, – своей поочередной сменой влекут кардинальные изменения не только в общественно-политической жизни и законодательстве, но и в нравах, в мыслях человека»<sup>3</sup>. Другой исследователь Ю. Н. Андреев говорит о том, что нынешнее гражданско-правовое регулирование статуса Российской Федерации, участвующей в гражданско-правовых отношениях дает нам все основания также полагать, что государство выступает как бы юридическим лицом, но с учетом его конституционного положения<sup>4</sup>. Эти размышления автора свидетельствуют о совершенно особом статусе государства в качестве участника гражданского оборота.

Наконец, самая главная проблема заключается в том, что если ГК РФ хоть как-то, на уровне доктрины, позволяет развести понятия «органы власти» и «юридические лица частного права», то различить категорию лиц, которая умещалась между ними, т. е. организаций, которые выполняли публичную функцию, но частноправовыми методами, он вообще не может.

Гражданский кодекс РФ предлагает деление юридических лиц на коммерческие и некоммерческие организации. Подобное разделение существует издавна. Так, еще в римском праве существовало деление юридических лиц на союзы и учреждения. Как отмечал И. А. Покровский, в форму союза «могли вылиться различные торговые и промышленные предприятия, а также всевозможные союзы с целями неимущественными – союзы религиозные, научные, артистические, спортивные и т. д.»<sup>5</sup>. Но некоторые из обнаружившихся целей (призрение бедных, насаждение просвещения и др.) потребовали отделения служения этим целям от конкретного физического субъекта, что осуществлялось путем назначения имущества и определения тех органов, которые будут эксплуатироваться соответственно его назначению. Таким образом, отличия целей создания юридических лиц все видели в том, что одни из юридических лиц созда-

---

<sup>2</sup> Министерства и ведомства и сегодня существуют в форме юридических лиц без определения организационно-правовой формы.

<sup>3</sup> Черемичко Л. С. К вопросу о гражданско-правовом статусе государства // Власть закона. 2010. № 2. С. 217.

<sup>4</sup> См.: Андреев Ю. Н. Участие государства в гражданско-правовых отношениях. СПб., 2005. С. 20.

<sup>5</sup> Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права. М., 1998. С. 146.

ются только для удовлетворения собственных потребностей учредителей, другие – для достижения определенных общественно полезных, альтруистических целей. Соответственно сегодня коммерческие организации – это те, которые преследуют в качестве основной цели своей деятельности извлечение прибыли. Некоммерческие организации не имеют цели извлечения прибыли и не распределяют полученную от своей деятельности прибыль между своими участниками. Между тем юридические лица особого статуса сложились, очевидно, как организации – антиподы коммерческим, но в то же время они и не являлись в прямом смысле некоммерческими, поскольку, например, в отношении Банка России закон прямо указывал на то, что его прибыль принадлежит Федерации, но при этом обязанности ее зарабатывать он не устанавливал. Более того, Банк России – это организация, которая в целях осуществления единой государственной денежно-кредитной политики может намеренно осуществлять операции себе в убыток. Также был построен и Устав Внешэкономбанка СССР, который, с одной стороны, устанавливал принципы распределения прибыли между ним и государством, а с другой – не возлагал на него обязанности зарабатывать эту прибыль.

Таким образом, ГК РФ, деля юридические лица на коммерческие и некоммерческие организации, а также определяя их через такие признаки, как цель приобретения прибыли и распределение ее между участниками, упускал из виду еще одну категорию юридических лиц: организации, у которых может не существовать цели извлечения прибыли от своей деятельности, поскольку они действуют в связи с необходимостью реализации государством одной из своих публичных функций. Но при этом, поскольку реализация этих функций (функции) осуществляется посредством гражданско-правовых средств, то в их деятельности может образовываться прибыль, и в этом случае она должна принадлежать государству. О недостаточности данной классификации также говорит Ю. О. Вербицкая: «Итак, два основных отличительных признака, указанных в российском законодательстве в качестве критериев отграничения некоммерческих организаций от коммерческих, как выяснилось, не позволяют провести четкий раздел между ними. Извлечение прибыли, равно как и распределение прибыли, есть признак, который в определенной степени может характеризовать и некоммерческую организацию, и организацию коммерческую; и порой отличить коммерческую организацию от некоммерческой можно лишь по организационно-правовой форме. Таким образом, можно констатировать отсутствие критериев, позволяющих однозначно классифицировать организации как коммерческие и некоммерческие»<sup>6</sup>. Аналогичное мнение находим у известного специалиста Н. В. Козловой: «...действующее законодательство далеко не всегда позволяет однозначно разделить юридические лица на коммер-

<sup>6</sup> Вербицкая Ю. О. О делении организации на коммерческие и некоммерческие // Корпорации и учреждения : сб. статей / отв. ред. М. А. Рожкова. М., 2007. URL: <http://civilista.org/article.php?id=1> (дата обращения: 15.01.2014).



ческие и некоммерческие. Более того, некоторые виды некоммерческих организаций все чаще создаются именно предпринимателями, так как их конструкции позволяют коммерсантам почти беспрепятственно осуществлять многие хозяйственные операции, но при этом минимизировать налогообложение своей деятельности»<sup>7</sup>.

Другой правовой проблемой в контексте юридических лиц особого статуса остается вопрос о правах учредителя юридического лица на учреждаемое юридическое лицо и его имущество. Гражданский кодекс РФ предложил трехзвенную классификацию такого рода отношений. Учредители (участники) юридического лица могут в соответствии со ст. 48 ГК РФ иметь: 1) обязательственные права в отношении этого юридического лица; 2) вещные права на его имущество (собственности, хозяйственного ведения, оперативного управления); 3) вообще не иметь имущественных прав в отношении юридических лиц (общественные и религиозные организации, благотворительные и иные фонды, ассоциации и союзы). Юридические лица специального статуса и в этом случае не попадали под классификацию, предложенную ГК РФ.

Очевидно, что государство и юридическое лицо специального статуса были связаны необязательственными отношениями, поскольку юридические лица учреждались не в частноправовом порядке посредством подписания учредительного договора или иных частноправовых документов, а в публично-правовом посредством принятия соответствующего публичного акта государственной власти.

В то же время правовая связь государства и специального юридического лица не укладывалась и в предложенную ГК РФ классификацию видов вещных прав.

Наконец, эта правовая связь не попадала и в третью категорию – отсутствие имущественных прав в отношении юридических лиц. Акты о деятельности специальных субъектов, напротив, очень подробно регулировали имущественные отношения, которые складывались между государством и юридическим лицом особого статуса, в отличие от ГК РФ, регулируя не только объем имущественных прав, но и перечень возможных операций, которые они могли осуществлять в отношении своего имущества. Н. В. Козлова по данному вопросу указывает следующее: «Между тем с позиций современной науки данная классификация юридических лиц представляется не вполне корректной, поскольку не учитывает правовую природу взаимоотношений между юридическим лицом и его учредителями (участниками, членами)»<sup>8</sup>.

Пункт 1 ст. 48 ГК РФ устанавливает, что юридическое лицо может иметь имущество только в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении. Между тем у юридических лиц особого статуса к тому времени сложилось свое собственное отношение к имуществу,

---

<sup>7</sup> Козлова Н. В. Понятие и сущность юридического лица. Очерк истории и теории : учеб. пособие. М., 2003. С. 242.

<sup>8</sup> Там же. С. 244.

которое не охватывалось схемами ГК РФ. Наиболее отточенная в юридическом смысле формула имущественных отношений сложилась у Банка России, остальные лица с особым статусом в той или иной мере повторяли ее, следуя той же логике, хотя в документах об их деятельности тексты норм выглядели по-разному. Фактически речь шла о следующей правовой формуле: государство наделяет Банк России имуществом, которое на праве собственности находится у Федерации, но за самим Банком России закрепляется полный титул собственника (права владения, пользования, распоряжения) по отношению к этому имуществу, т. е. возможность свободно им распоряжаться без соотнесения с Правительством РФ. Такая правовая конструкция остается в высшей степени противоречивой с точки зрения ГК РФ, но при этом совершенно необходима в исполнении целого ряда государственных функций.

В первую очередь это право собственности. Юридическую модель, которая оформляла и оформляет управление собственностью юридических лиц особого статуса, можно условно назвать «собственность в собственности». То есть, с одной стороны, их имущество находится в собственности Федерации, а с другой – оно находится также в фактической собственности и у самих лиц, т. е. у имущества существуют два собственника, один из которых сугубо номинальный (Федерация), а другой – реальный (лицо особого статуса). Между тем ГК РФ исходит из того, что у имущества не может быть двух собственников одновременно. Именно такой подход, по мнению Е. А. Суханова<sup>9</sup> и большинства других ученых, является правильным и соответствующим романо-германским правовым традициям. Так, Е. А. Суханов пишет, что теория ограниченных вещных прав успешно заменила в континентальной Европе феодальную идею земельной собственности, «расщепленной» между сюзереном и вассалом.

Далее очевидной проблем остаются и ограниченные вещные права. По мнению Е. А. Суханова, «право хозяйственного ведения и право оперативного управления составляют особую разновидность вещных прав, известную развитым правовым порядкам. Это – вещные права юридических лиц по хозяйственному и иному использованию имущества собственника, чаще всего публичного. Они призваны оформить имущественную базу для самостоятельного участия в гражданских правоотношениях юридических лиц – несобственников, что невозможно в обычном, классическом имущественном обороте»<sup>10</sup>.

Вспомним о видах управления имуществом и рассмотрим так называемое хозяйственное ведение. Владение имуществом на праве хозяйственного ведения ГК РФ предусматривает только для унитарных предприятий, что сразу ограничивает использование этого вещного права по отношению к уже существовавшим ранее юридическим лицам особого статуса. Но невозможность применения этой модели вещных отношений

<sup>9</sup> См.: Суханов Е. А. Гражданское право : в 2 т. / под ред. Е. А. Суханова. М., 2000. Т. 1. С. 41.

<sup>10</sup> Там же. С. 598.



скрывается не только в этом. Дело в том, что право хозяйственного ведения принципиально предполагает, что организация, которой недвижимое имущество принадлежит на этом праве, не имеет права продавать его, сдавать в аренду, отдавать в залог, вносить в качестве вклада в уставной капитал хозяйственных обществ и товариществ или иным образом распоряжаться им без согласия собственника. Само по себе это ограничение полномочий по распоряжению недвижимым имуществом не могло серьезно отразиться на оперативной деятельности юридического лица, но оно создавало неопределенность по вопросу о том, как унитарное предприятие будет распоряжаться иным имуществом, которое имеется у него, поскольку ГК РФ создал в этом вопросе двусмысленность, отнеся такое регулирование на уровень специального закона. Таким образом, право хозяйственного ведения, как оно сложилось в законодательстве, практически лишало предприятие возможности вести эффективную хозяйственную деятельность, а именно ради этого и создавались юридические лица особого статуса. Например, Банк России вынужден осуществлять многочисленные сделки в целях осуществления денежно-кредитной политики в очень высоком темпе, а необходимость получать разрешения на их осуществление у собственника имущества могла бы полностью парализовать его деятельность.

Оперативное управление имуществом предполагает также наличие строго определенных форм юридических лиц, которые могут его использовать, осуществляя юридическую связь с имуществом, – казенное предприятие и учреждение. Это вещное право в еще большей степени, чем право хозяйственного ведения, ограничивает возможности оперативной деятельности юридического лица, требуя согласовывать с собственником имущества практически каждый шаг в рамках осуществления своей хозяйственной деятельности. Соответственно, ни такие организационно-правовые формы, как казенное предприятия и учреждение, ни правовая связь их имущества с собственником не подходили к требованиям, которые хозяйственная практика предъявляла юридическим лицам особого статуса.

В целом следует помнить, что развитие юридических лиц особого правового статуса породило специальную форму вещного права, которая связывала учредителя и наделяемое имуществом юридическое лицо и не была предусмотрена ГК РФ. Эта форма предполагала, что формально имущество не находилось в собственности юридического лица, но фактически за ним закреплялась по закону (или фактически допускалась) вся полнота прав собственника. Поэтому с момента вступления в силу ч. 1 ГК РФ в правовой системе Российской Федерации сосуществуют две категории юридических лиц, одна из которых соответствует ГК РФ с точки зрения своей организационно-правовой формы и правовой связи с имуществом, а другая – нет.

Итак, в современном российском законодательстве при регулировании деятельности юридических лиц существует противоречивая ситуация. Так или иначе, но между органами власти и частноправовыми юри-

дическими лицами возникла еще одна категория лиц с особым правовым статусом, которая в этом специфическом статусе не «распознается» нормами гражданского законодательства о юридических лицах и, несмотря на верховенство ГК РФ в гражданских отношениях, успешно конкурирует с юридическими формами и нормами, постоянно доказывая свою жизнеспособность. Возможно, этому способствует целый ряд сугубо исторических обстоятельств, на которых нет смысла останавливаться, но главным из них является одно. Оно состоит в том, что юридическое лицо особого статуса в виде очень сложного комплекса правоотношений сложилось не субъективно, а как отражение реальных общественных потребностей, которые не могли быть удовлетворены гражданским законодательством ни до 1995 г., ни после этого момента.

В свое время в административный лексикон был введен сравнительно новый термин – юридическое лицо публичного права (и его аналог – корпорация публичного права). Отечественная юридическая наука использовала эти термины и ранее, но исключительно в качестве теоретического понятия в отличие от западной юриспруденции, которая использовала это понятие не только в научном обиходе, но и в качестве одного из институтов формального права: «С точки зрения характера и значения своей деятельности не только в теории, но и в законодательстве юридические лица буржуазного права делятся на: а) публичные и б) частные. Публичными юридическими лицами признаются государство, административно-территориальные образования, некоторые государственные учреждения и так называемые публично-правовые корпорации (например, адвокатура)»<sup>11</sup>. Впоследствии указанные термины стали использоваться как теоретически обоснованные понятия и в рамках российской законодательной деятельности. Привлечение общественного и профессионального внимания к явлению юридических лиц публичного права позволило сформулировать в первом приближении их основные типологические признаки в соотнесении с ГК РФ.

По принятой в гражданском праве классификации вид деятельности, который осуществляют эти организации, не относится ни к коммерческой, ни к некоммерческой. Эта деятельность является публичной, осуществляется гражданско-правовыми средствами. Рассматриваемые организации учреждаются на основе особого вещного права, не отраженного в систематизации гражданского законодательства. Формальным признаком этих организаций является их учреждение на основе публичного акта государственного органа. Формальным способом разрешения существующих правовых несоответствий должно стать создание такой формы юридического лица, которое, с одной стороны, могло бы выполнять публичные функции, а с другой – подходило бы под классификацию ГК РФ. Еще в 2006 г. В. Е. Чиркин отмечал: «Видимо, назрела необходимость наряду с юридическими лицами частного права выделить особую группу

---

<sup>11</sup> Братусь С. Н. Юридические лица в советском гражданском праве. М., 1947. С. 62–63.

юридических лиц публичного права»<sup>12</sup>. Эта точка зрения была наиболее распространенной, хотя и не единственной. Например, Г. Е. Авилов и Е. А. Суханов отмечали, что «конструкция юридического лица рождена потребностями имущественного (гражданского) оборота и представляет собой не межотраслевую, а гражданско-правовую категорию»<sup>13</sup>.

Конструировать новую форму коммерческой организации было бессмысленно, поскольку публично-правовые организации априори не могли создаваться с целью извлечения прибыли. Теоретически такая форма могла быть сконструирована в рамках модели некоммерческой организации, но этому мешал главный признак такого рода организаций, закрепленный в ГК РФ, – нераспределяемость прибыли среди учредителей юридического лица. Между тем, как указывалось выше, публичные лица, поскольку они уже оформились в законодательстве, не имели задачи зарабатывать прибыль, но она могла образовываться в их деятельности и тогда должна была принадлежать государству, что представлялось естественным для законодателя. Поэтому при конструировании новой формы юридического лица, для того чтобы оно могло исполнять публичные функции в качестве некоммерческой организации, его следовало лишить обязанности перечислять прибыль, если таковая образуется в его деятельности, в пользу Федерации. Первой попыткой решения данной проблемы стало создание новой организационно-правовой формы – государственной корпорации.

Е. О. Адарченко, например, в связи с этим писал следующее: «На самом деле госкорпорации, по нашему мнению, изначально и являлись юридическими лицами публичного права, статус которых до сих пор в современном законодательстве не нашел своего должного отражения»<sup>14</sup>.

Понятие государственной корпорации как вида юридического лица некоммерческой организации появилось в законодательстве РФ впервые с принятием Федерального закона от 8 июля 1999 г. № 140-ФЗ «О внесении дополнения в Федеральный закон «О некоммерческих организациях»<sup>15</sup>, которым в этот закон была введена ст. 7.1. В то же время был принят федеральный закон, который легализовал первую государственную корпорацию – Агентство по реструктуризации кредитных организаций.

Всего в законодательную систему Российской Федерации были интегрированы следующие государственные корпорации, часть из которых уже перестала существовать:

1. «Росатом» – Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> Чиркин В. Е. Еще раз о юридическом лице публичного права // Журнал рос. права. 2006. № 5 (113). С. 101.

<sup>13</sup> Авилов Г. Е., Суханов Е. А. Юридические лица в современном российском гражданском праве // Вестник гражданского права. 2006. № 1, т. 6. С. 15.

<sup>14</sup> Адарченко Е. О. Государственные корпорации как вид юридических лиц публичного права // Административное и муниципальное право. 2012. № 7. URL: <http://lexandbusiness.ru/view-article.php?id=1307> (дата обращения: 22.01.2014).

<sup>15</sup> Рос. газета. 1999. 14 июля.

<sup>16</sup> Там же. 2007. 5 дек.

2. «Ростехнологии» – Федеральный закон от 23 ноября 2007 г. № 270-ФЗ «О Государственной корпорации «Ростехнологии»<sup>17</sup>.

3. «Государственная корпорация по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта (ГК Олимпстрой)» – Федеральный закон от 30 октября 2007 г. № 238-ФЗ «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта»<sup>18</sup>.

4. «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» – Федеральный закон от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»<sup>19</sup>.

5. «Российская корпорация нанотехнологий» – Федеральный закон от 19 июля 2007 г. № 139-ФЗ «О Российской корпорации нанотехнологий»<sup>20</sup>. (Реорганизована на основании Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 211-ФЗ<sup>21</sup>).

6. «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» – Федеральный закон от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ «О банке развития»<sup>22</sup>.

7. «Агентство по страхованию вкладов» – Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации»<sup>23</sup>.

Юридическая концепция, которая легла в основу этой организационно-правовой формы, была подробно описана выше, а правовая модель состояла в следующем. Государственная корпорация создается Российской Федерацией, а ее цель деятельности и задачи определяются непосредственно федеральным законом, и они носят публичный характер. Закрепилось, что получение прибыли не является целью деятельности государственной корпорации. Российская Федерация наделяет корпорацию имуществом на праве собственности. Прибыль, возникающая в результате деятельности корпорации, направляется на осуществление ее задач, установленных законом. Государственная корпорация действует независимо от иных органов власти при осуществлении ей законодательно установленных целей, но при этом в вопросах своей компетенции она координирует свою деятельность с ними. Для осуществления оперативной деятельности государственная корпорация наделяется правом совершения определенных гражданско-правовых сделок. Управление корпорацией осуществляется органом, который формируется из представителей органов государственной власти, чем обеспечивается исполнение воли государства в деятельность этой организации. Эта модель, воплощенная в законодательстве, позволила, например, В. П. Мозолину утверждать

---

<sup>17</sup> Там же. 26 нояб.

<sup>18</sup> Там же. 3 нояб.

<sup>19</sup> Там же. 27 июля.

<sup>20</sup> Там же. 25 июля.

<sup>21</sup> Там же. 2010. 30 июля.

<sup>22</sup> Там же. 2007. 24 мая.

<sup>23</sup> Там же. 2003. 27 дек.

следующее: «Государственные корпорации (компании) в их современном виде, предусмотренном законодательством, выполняют публично-правовые функции параллельно с функциями частноправового характера»<sup>24</sup>.

Созданная модель в некоторых существенных аспектах отличалась от той модели публично-правового лица, которая сформировалась к 1999 г.

Главным отличительным признаком новой организационно-правовой формы государственной корпорации, которая доктринально должна рассматриваться в качестве разновидности публично-правового лица, от существовавших ранее, до 1999 г., является то, что это юридическое лицо наделялось имуществом со стороны государства с переходом его в собственность юридического лица. То есть та двойственность, которая имела место в модели, воплощенной в имущественном статусе Банка России, была, наконец, решительно преодолена. Имущественное состояние «собственность в собственности» как особый вид вещного права было приведено к более традиционному пониманию «имущество в собственности». Этот шаг позволил снять большую часть вопросов относительно организационно-правовой формы публичных лиц, возникавших в том числе и в государственных органах. Однако в доктрине вопрос о праве собственности государственных корпораций остается дискуссионным до настоящего времени. По этому поводу В. В. Бондаренко указывает: «Наиболее взвешенной с позиции доктрины представляет собой концепция объяснения природы права собственности государственных корпораций на основе разделенной (сложно-структурной) модели права собственности. Так, в частности, В. П. Мозолин, являясь сторонником такой модели, придерживается позиции того, что в данном случае сосуществуют два вида права собственности в отношении одного и того же государственного имущества – Российской Федерации и государственной корпорации, – которые находятся между собой в состоянии юридико-генетической связи и взаимодействия в составе единой субъектной структуры права собственности. В период существования государственной корпорации право Российской Федерации на переданное ей государственное имущество приостанавливается, однако восстанавливается впоследствии»<sup>25</sup>.

Вместе с тем прибыль, которая возникает в деятельности госкорпораций, в соответствии с законодательными нормами должна была направляться не в госбюджет, как это, например, традиционно закреплялось для публичных лиц, а для достижения целей деятельности самой корпорации, как это и предусматривается для некоммерческих организаций в целом.

Таким образом, в законодательном плане была завершена эволюция представлений о юридических лицах публичного права. Результатом этого движения стала форма государственной корпорации, которая в

<sup>24</sup> Мозолин В. П. Государственная корпорация vs. Акционерное общество // Журнал рос. права. 2010. № 6. С. 21.

<sup>25</sup> Бондаренко В. В. Публично-правовой статус государственных корпораций // Правовое поле современной экономики. 2012. № 12. С. 112.

имущественном плане была совершенно независима от государства, не была обязана ему ничем после формального получения от него собственности. Связь с государством, его публичными функциями и вытекающими из них целями и задачами самой корпорации осуществлялась исключительно через систему органов управления. С одной стороны, это было положительным моментом, поскольку государственные органы не докучали мелочной опекой и не влияли на оперативную деятельность корпораций, а с другой – отсутствие контроля за использованием государственного имущества позволило противникам этой организационно-правовой формы говорить о неэффективности самой правовой формы. Именно с этими проблемами связаны сегодняшние представления о юридической сущности лиц публичного права в российском праве. Именно поэтому предстоит еще много сделать для снятия противоречий в современном законодательстве и появления в ближайшем будущем новых законов и подзаконных актов, регулирующих деятельность публично-правовых компаний и государственных корпораций.

*Орловский государственный университет имени И. С. Тургенева*

*Сафонов М. С., научный руководитель  
приоритетных проектов и программ  
E-mail: msafonov@hotmail.com*

*Orel State University named after  
I. S. Turgenev*

*Safonov M. S., Scientific Director of the  
Priority Projects and Programms  
E-mail: msafonov@hotmail.com*