

УДК 347

UDC347

**НОВАЯ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВАЯ  
ФОРМА ЮРИДИЧЕСКОГО ЛИЦА –  
ПУБЛИЧНАЯ КОМПАНИЯ**

**THE NEW LEGAL FORM OF THE ENTITY –  
PUBLIC COMPANY**

Диденко Ася Алексеевна  
к.ю.н., доцент

*Кубанский государственный аграрный университет,  
Краснодар, Россия*

Didenko Asya Alekseevna  
Cand.Leg.Sci., associate professor

*Kuban State Agrarian University,  
Krasnodar, Russia*

В статье рассматривается понятие публичной компании как юридического лица публичного права в связи с изменениями в гражданский кодекс о публично-правовых компаниях. На основе разработанных к настоящему времени признаков юридического лица публичного права анализируются подходы к закреплению данной категории в законодательстве

The article considers the concept of juridical person of public law in connection with new Civil Code. On the basis of features of juridical person of public law worked out up to today the author analyses the approaches to consolidation of this category in legislation

Ключевые слова: ЮРИДИЧЕСКОЕ ЛИЦО, ИЗМЕНЕНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, ПУБЛИЧНО-ПРАВОВАЯ КОМПАНИЯ, ГОСУДАРСТВЕННАЯ КОРПОРАЦИЯ

Keywords: ENTITY, CHANGES IN CIVIL LAW, PUBLIC-LAW COMPANY, STATE CORPORATION

Эволюция правового регулирования организационно-правовых форм участия субъектов в гражданском обороте оказала существенное влияние на современную систему юридических лиц. Действующее гражданское право постоянно стремится к формированию эффективной системы жизнеспособных организационно-правовых форм юридических лиц, одновременно вводит новые правовые конструкции. Эволюционный принцип формирования системы юридических лиц в действующем гражданском законодательстве позволяет оптимально учесть разноплановые частноправовые интересы субъектов гражданского права, а равно публично-правовые интересы общества и государства. В настоящее время уже сформированы новые организационно-правовые формы юридических лиц, ранее не известные отечественному гражданскому законодательству, в частности хозяйственное партнерство[1].

В целом же к числу современных тенденций изменения системы юридических лиц можно отнести следующие:

- уменьшение организационно-правовых форм юридических лиц;

- отбор наиболее выгодных конструкций с экономической точки зрения;
- оптимизация организационно-правовых форм некоммерческих организаций;
- стремление обеспечить баланс частноправовых и публично-правовых интересов.

Классификацию юридических лиц на унитарные и корпоративные юридические лица следует отнести к новеллам Гражданского кодекса РФ в новой редакции. К существенным изменениям действующей системы юридических лиц относиться и появление новой организационно-правовой формы – *публично-правовой компании*. ГК РФ предлагает относить такое юридическое лицо к унитарным некоммерческим организациям.

Некоторые ученые под организационно-правовой формой «публично-правовая компания» предлагают понимать «юридическое лицо публичного права». Однако последнее в законодательстве никак не определено, поэтому при исследовании данного вопроса мы можем опираться лишь на существующие теоретические разработки этого понятия. Дискуссия о юридическом лице публичного права ведется на протяжении нескольких лет[2]. Однако в связи с идеей о реформировании всей системы юридических лиц и необходимостью упразднения целого ряда организационно-правовых форм юридических лиц, например, государственных корпораций, данной дискуссии был придан новый импульс.

Для понимания отличий предлагаемых принятыми поправками в ГК РФ публично-правовых компаний и юридического лица публичного права можно постараться обобщить наиболее общие признаки данной категории, выделяемые практически всеми специалистами, изучающими данную разновидность юридического лица.

На основании разработанного к настоящему моменту понимания юридического лица публичного права можно выделить несколько признаков данного понятия.

Юридическое лицо публичного права создается по воле государства на основании закона или решения уполномоченного органа государственной власти и является по своей природе публично-правовым образованием. Оно не всегда имеет учредительные документы (устав), не всегда нуждается в государственной регистрации, но всегда создается и действует на основе определенного правового акта.

Юридическое лицо публичного права наделяется или может наделяться государственно-властными полномочиями. Оно имеет права и обязанности публичного характера. При этом осуществление соответствующих прав и обязанностей для него обязательно, а не инициативно.

Юридическое лицо публичного права жестко контролируется государством и несет публично-правовую ответственность. Поскольку субъекты, обладающие властными полномочиями, не могут стоять на одной черте с лицами, не имеющими таковых. Представляется, что публичная ответственность для юридических лиц публичного права должна быть несколько строже, чем у юридических лиц частного права, исходя из презумпции знания первыми административно-правовых норм, так как являются субъектами, обладающими властью.

Юридическое лицо публичного права имеет специальную гражданскую правоспособность и особое целевое назначение. Оно может осуществлять не все, что не запрещено законом, а только то, что ему предписано законом и разрешено. Органам исполнительной власти (в большинстве своем субъектов РФ) присваивается статус юридических лиц исключительно для осуществления ими определенных хозяйственных функций. Гражданская правоспособность государственных органов в

большинстве случаев оформляется путем их наделения правами юридического лица, предусмотренной ГК РФ организационно-правовой формы. Благодаря этому, такие публичные органы власти могут считаться стороной в гражданском правоотношении, выступать истцом и ответчиком в суде. В остальных случаях стороной правоотношения, в котором участвуют эти государственные органы, является публично-правовое образование. В тоже время, очевидно, что статус юридического лица, присвоенный многим государственным органам, не заканчивает свое действие исключительно на осуществлении ими определенных хозяйственных функций и на участии их в гражданском обороте.

Юридическое лицо публичного права имеет имущественную основу, но практически все исследователи отмечают ограниченный характер прав на это имущество. Оно не может быть объявлено банкротом и ликвидируется в особом порядке.

Таким образом, юридические лица публичного права и публично-правовая компания как некоммерческое юридическое лицо имеют существенные отличия. Представляется, что нормативное регулирование данной категории во многом зависит от того, каким образом юридическое лицо публичного права будет представлено в Гражданском кодексе. ГК РФ в новой редакции также закрепляет, что публично-правовой компанией является некоммерческая организация, созданная в интересах государства и общества и наделяемая отдельными публично-правовыми полномочиями. Таким образом, мы, по существу, говорим о еще одном виде некоммерческой организации, а не о юридическом лице публичного права, а значит, можем обсуждать лишь вопрос о переименовании государственной корпорации в публично-правовую компанию.

С нашей точки зрения категории «юридическое лицо публичного права» наиболее соответствует конструкция публично-правового образования, закрепленная в ГК РФ. В противном случае законодатель

учел бы в легальном понятии публично-правовой компании выработанные наукой права признаки юридического лица публичного права. Однако само понятие «публично-правовые образования» в Гражданском кодексе РФ не закреплено и, более того, вообще не встречается. Тем не менее, в теории цивилистики оно имеет давно вполне конкретное толкование – оно обобщенно применяется к следующим субъектам гражданских правоотношений: Российской Федерации; субъектам РФ; муниципальным образованиям.

Публично-правовые компании наделяются определенными публично-правовыми функциями и полномочиями, но в тоже время выступают полноценными участниками гражданско-правовых отношений. Наличие у публично-правовой компаний публично-правового статуса еще не превращает рассматриваемые юридические лица во властные субъекты права, поскольку деятельность по предоставлению услуг (даже государственных) не строится на началах властности.

ГК РФ не содержит подробного регулирования структуры и деятельности публично-правовых компаний. Исходя из того, что они отнесены к некоммерческим юридическим лицам, такие компании в своей деятельности не будут преследовать цели извлечения прибыли. Они вправе осуществлять деятельность, приносящую доходы, постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы. В качестве таких задач можно обозначить осуществление государственной политики, оказание государственных услуг, управление государственным имуществом и др.

Отметим, что до последних изменений в действующий ГК РФ, государство могло участвовать в гражданско-правовых отношениях как напрямую, например, через систему государственных закупок, так и опосредованно, являясь участником или учредителем юридических лиц. Наиболее распространены в гражданском обороте были следующие

организационно-правовые формы юридических лиц с государственным участием: государственные унитарные предприятия; акционерные общества, контрольный пакет акций которых принадлежит государству (в некоторых случаях государство является единственным участником акционерного общества); государственные корпорации; государственные компании. В настоящее время в России существует семь госкорпораций и одна госкомпания. С учетом принятых в ГК РФ поправок предполагается, что указанные юридические лица будут преобразованы, либо реорганизованы, либо ликвидированы. Преобразованию подлежат, например, Государственная корпорация «Агентство по страхованию вкладов» и Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)».

Основываясь на бесперспективности существования государственной корпорации как организационно-правовой формы юридического лица, разработчиками законопроекта предлагается создание унифицированных правил деятельности публичных компаний. В последних должны быть учтены общие подходы и требования к созданию, регистрации, организации деятельности, реорганизации и ликвидации таких юридических лиц. К настоящему времени Министерством экономического развития РФ подготовлен пакет проектов федеральных законов, призванных урегулировать правовой статус данных юридических лиц. На сайте Минэкономразвития России для общественного обсуждения размещен проект Федерального закона «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[3].

В соответствии с проектом публично-правовые компании представляют собой некоммерческие юридические лица с исключительно государственным участием. В проекте также содержатся правила учреждения таких компаний, требования к структуре органов управления,

а также к их деятельности. В частности предлагается, что создаваться такие юридические лица будут либо на основании закона, либо на основании решения Правительства РФ. Реорганизацию существующей госкомпании или госкорпораций можно будет проводить только на основании закона, а реорганизацию акционерного общества, единственным участником которого является РФ, – только на основании решения Правительства РФ.

Компании, созданные на основании закона, не будут иметь учредительных документов. Их правовое положение будет определяться соответствующим законом. Компании, созданные на основании решения Правительства РФ, будут иметь устав, в котором будет указано, какую деятельность и в каком порядке имеет право осуществлять данная компания.

Высшим органом управления публично-правовой компании станет наблюдательный совет, который будет утверждаться Правительством РФ. Наблюдательный совет будет осуществлять общее управление компанией. Например, предлагается наделить его полномочиями по утверждению стратегии деятельности компании, годовых отчетов, порядка использования доходов компании и т.п. Текущую деятельность компании будет осуществлять ее генеральный директор и правление (если решением о создании компании предусмотрено наличие последнего).

В целом структура и правила деятельности публично-правовых компаний не будет существенно отличаться от действующих госкомпании и госкорпораций. Казалось бы, рамки этих организационно-правовых форм настолько расплывчаты, что могут уместить любую, даже самую смелую, реформаторскую инициативу. Однако законодатель предусмотрел новое перераспределение полномочий между компаниями и государством. Например, проектом предусмотрено, что у публично-правовых компаний не будет права самостоятельно создавать и ликвидировать филиалы, а

также открывать и закрывать представительства. Эти решения будет принимать исключительно Правительство РФ.

Предполагается, что публично-правовые компании будут планировать свою деятельность минимум на три года вперед, для чего будет утверждаться специальный документ – стратегия деятельности компании, который будет находиться в открытом доступе на сайте компании. Правила инвестирования временно свободных средств для публично-правовых компаний предлагается сохранить в таком же виде, который в настоящее время предусмотрен для госкорпораций и госкомпаний.

Разработчиками предлагается наделить публично-правовую компанию специальной правоспособностью, а также отдельными государственно-властными полномочиями, унифицировать систему органов управления публично-правовых компаний, определить основы финансового контроля деятельности данных компаний, распространить на работников публично-правовых компаний ряда запретов, предусмотренных для государственных гражданских служащих и решить некоторые другие вопросы. В данной ситуации можно использовать положительный опыт Грузии, где в ст. 2 Закона от 19 июня 2002 г. «О юридическом лице публичного права» последнее определяется как созданная на основе соответствующего закона, указа президента страны либо административного акта органа государственного управления организация, которая под контролем государства независимо осуществляет политическую, государственную, социальную, просветительную, культурную и иную публичную деятельность[4].

Интересным также является вопрос о защите прав контрагентов и кредиторов публично-правовой компании, являющейся согласно пакету законопроектов собственником передаваемого ей государством имущества.

Действительно, одним из наиболее сложных будет вопрос об имущественной основе публично-правовой компании и обеспечении надлежащего контроля за его использованием. Наделение публично-правовых компаний правом собственности на передаваемое им государством имущество в отсутствие должного контроля за его использованием является основным объектом критики со стороны противников существования данной организационно-правовой формы юридического лица. Очевидно, что в случае преобразования государственных корпораций в публично-правовые компании данную проблему также придется решать.

Резюмируя все вышеизложенное, представляется, что при определении юридического лица публичного права в любом случае необходимо отталкиваться от наделения организации публично-властными полномочиями, в том числе регулятивного и надзорного характера. В случае с публично-правовыми компаниями также определяющим является специфическая конструкция прав на передаваемое имущество и наличие жесткой системы контроля за надлежащим его использованием. При таком понимании предлагаемая новая организационно-правовая форма юридического лица публично-правовая компания не может быть отнесена к категории юридического лица публичного права.

### **Литература**

1. Целовальников А.Б. Особенности правового положения хозяйственных партнерств: «первые впечатления» // Власть закона. – 2012. – № 4. – С. 97-106.
2. ВовкА.А. Некоторые особенности правового статуса государственной корпорации // Власть закона. – 2010. – № 2. – С. 167-172.
3. Текст законопроектов размещен на сайте Министерства экономического развития в сети Интернет: [http:// www.economy.gov.ru/ minec/ about/ structure/ depcorp/ doc20110811\\_05](http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/depcorp/doc20110811_05).
4. URL: [http:// www.zakon.kz/ 203507- grazhdanskoe- pravo-i-j uri-dicheskie- lica.html](http://www.zakon.kz/203507-grazhdanskoe-pravo-i-j-uri-dicheskie-lica.html).

### References

1. Tseloval'nikov A.B. Osobennosti pravovogo polozheniya khozyajstvennykh partnerstv: «pervye vpechatleniya» // Vlast' zakona. – 2012. – № 4. – S. 97-106.
2. Vovk A.A. Nekotorye osobennosti pravovogo statusa gosudarstvennoj korporatsii // Vlast' zakona. – 2010. – № 2. – S. 167-172.
3. Tekst zakonoproektov razmeshhen na sajte Ministerstva ehkonomicheskogo razvitiya v seti Internet: [http:// www.economy.gov.ru/ minec/ about/ structure/ depcorp/ doc20110811\\_05](http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/depcorp/doc20110811_05).
4. URL: [http:// www.zakon.kz/ 203507- grazhdanskoe-pravo I juridicheskie lica.html](http://www.zakon.kz/203507-grazhdanskoe-pravo-i-juridicheskie-lica.html).