

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования  
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного  
самоуправления

(направленность (профиль))

## ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему Юридические лица публичного права

Обучающийся

Д.А. Погорельчук

(Инициалы Фамилия)

(личная подпись)

Научный  
руководитель

канд. юрид. наук Н.А. Блохина

(ученая степень (при наличии), ученое звание (при наличии), Инициалы Фамилия)

Тольятти 2023

## Содержание

Введение.....	3
1 Теоретико-правовые основы института юридических лиц публичного права .....	7
1.1 Определение понятия юридических лиц публичного права в российской науке .....	7
1.2 Анализ нормативных правовых актов, определяющих деятельность юридических лиц публичного права в РФ .....	20
2 Некоторые вопросы правового регулирования юридических лиц публичного права .....	27
2.1 Правовой статус юридических лиц публичного права .....	27
2.2 Правовой режим имущества юридических лиц публичного права... ..	31
2.3 Ответственность юридических лиц публичного права.....	46
3 Проблемы правового регулирования института юридических лиц публичного права и направления его совершенствования .....	58
3.1 Проблемные аспекты деятельности юридических лиц публичного права .....	58
3.2 Совершенствование законодательства РФ в области регулирования деятельности юридических лиц публичного права.....	62
Заключение .....	72
Список используемой литературы и используемых источников.....	74

## Введение

Актуальность темы исследования. Юридические лица как субъекты гражданского права превалируют в объеме экономического оборота. На сегодня в Российской Федерации задекларировано осуществление глубоких социально-экономических преобразований, а усиление частноправовых начал в отечественном секторе экономики призвано способствовать привлечению в гражданский оборот большего количества конкурентоспособных участников.

Некоторые теоретические положения и критерии выяснения правовой сути юридических лиц (объединений юридических лиц), их разделение как субъектов публичного и частного права было обосновано в юридической науке советского периода и является неприспособленными к рыночным отношениям и свободному предпринимательству.

Проблема юридического лица в публичной сфере имеет много аспектов, а именно:

- необходимость выделения юридического лица публичного права (публичного юридического лица) в гражданско-правовой доктрине России;
- положение юридического лица как субъекта конституционно-правовых отношений;
- юридическое лицо как субъект уголовной ответственности.

Это говорит о полезности такого института в глобальном общемировом смысле, о закономерности его существования в рамках сегодняшней правовой мысли. Выделение такого института документально будет логичным проявлением прогресса всей юридической науки. Любая правовая система должна быть динамична в своих элементах.

Классическая рассматриваемого понятия имеет ряд недостатков. Например, чрезмерным является отсылка к тому, что юридическое лицо публичного права является материальным образованием, ведь это свойство презюмируется пониманием его как социальной организации. Вместе с тем,

отсутствует и необходимость указания на то, что такая организация обладает имуществом.

Понятие юридического лица входит в систему публичного права, но если выходить из того, что с юридическим лицом мы рассматриваем «нормативную, позитивно-правовую конструкцию». Вопросы его классификации популярны, доктрина насчитывает немало авторитетных классификаций, которые приведены логично и обоснованно [5].

Важнейшим является выделение характерных признаков юридического лица публичного права.

Во-первых, их правовой статус определен целями и задачами, которые являются публичными. Целевое назначение имущества – гарантированное обеспечение полномочий. Особенности: реализация полезных общественных функций, ответственность имеет публично-правовую природу, есть иерархическое начало, права и обязанности имеют публичный характер, узкая автономия, связанность с законом и т. п.

Во-вторых, создаются они исключительно за волей субъекта в публичной сфере, который характеризуется независимостью и самостоятельностью. Вследствие принятия публичного правового акта (необходима формальность в обязательном порядке) определяются границы правосубъектности.

В-третьих, у них существует отличительный правовой режим имущества, которое можно отнести к государству или муниципальному образованию, а использование этого имущества реализуется правом оперативного управления.

Система частных юридических лиц в российском гражданском праве является сформированной и не вызывающей глобальных критических вопросов. Во многом, об этом свидетельствует и то, что прошедшая реформа гражданского законодательства, осуществленная во исполнение Концепции развития гражданского законодательства, существенным образом не поменяла суть системы частных юридических лиц.

Несомненно, она подверглась изменениям: появилось, продиктованное доктриной и назревшее имеющейся практикой, деление юридических лиц на некорпоративные и корпоративные юридические лица, расширена и систематизирована официальная классификация юридических лиц, закреплённая Гражданским кодексом. Но, тем не менее, фундаментальных изменений в этой области гражданского права не произошло, поскольку эти изменения были заложены смежными законами, регулирующими правовой статус отдельных видов юридических лиц, а не всю систему целиком. Вследствие чего отсутствует важнейшее качество реформы – целостность.

Этапы реформирования гражданского законодательства не затронули вопросов статуса и правового регулирования, как государства, так и его субъектов правоотношениях, что привело к стагнации некоторых институтов. В данной сфере необходим определенный всплеск, причем даже не столько в области научных дискуссий, сколько в области законотворчества.

На практике возникали проблемы функционирования из-за недостаточной научной изученности основ работы государственных корпораций.

В связи с этим, огромное значение приобрело всестороннее изучение и понимание сущности государственной корпорации (далее – госкорпорации) как института экономики, изучение зарубежного опыта функционирования такого типа объединений, а также выявление и использование основных методов, обеспечивающих эффективное функционирование применительно к российской экономике.

В диссертации использованы следующие методы: анализ, синтез, дедукция, обобщение, компаративистский (сравнительный), исторический, формально-правовой, социологический и др.

Теоретическую основу настоящей магистерской диссертации составили труды ученых, указанные в списке используемой научной литературы.

Целью настоящей работы является исследование особенностей юридических лиц публичного права.

Задачи исследования:

- рассмотреть определение понятия юридических лиц публичного права в российской науке;
- осуществить анализ нормативных правовых актов, определяющих деятельность юридических лиц публичного права в РФ;
- охарактеризовать правовой статус юридических лиц публичного права;
- исследовать правовой режим имущества юридических лиц публичного права;
- проанализировать ответственность юридических лиц публичного права;
- выявить проблемные аспекты деятельности юридических лиц публичного права;
- рассмотреть совершенствование законодательства РФ в области регулирования деятельности юридических лиц публичного права.

Объектом исследования являются общественные отношения в сфере функционирования юридических лиц публичного права.

Предмет исследования – правовое регулирование юридических лиц публичного права.

Структура работы включает введение, три раздела, разделенные на подразделы, заключение и список используемых источников и используемой литературы, состоящий из 69 (шестидесяти девяти) наименований, в том числе на английском языке. Общий объем диссертации – 81 страниц.

# **1 Теоретико-правовые основы института юридических лиц публичного права**

## **1.1 Определение понятия юридических лиц публичного права в российской науке**

Проблемой юридических лиц в публичном праве и вопросом необходимости выделения в российском законодательстве специальной категории юридических лиц занимались видные юристы [10].

Рассматривая историю возникновения и развития того или иного института, очень часто представляется возможным обнаружить его истоки и некие предпосылки в Римском праве. Однако понятие «юридического лица» в Римском праве не существует. Ученые разделяют мнение, согласно которому терминологическая фиксация понятия находится в немецкой правовой литературе первой половине девятнадцатого века, а затем обрело и законодательную фиксацию [10, с. 17].

Важно заметить, что относительно данного понятия не было единого безапелляционного и неоспоримого мнения, некоторые ученые категорично выступали против введения данного понятия. Среди таких ученых был, например, отец-основатель социологической школы права Рудольф фон Иеринг. Оригинальная, направленная против выделения феномена юридического лица идея этого немецкого правоведа заключается, главным образом, в том, что концепция юридической личности является фундаментальной, поскольку единственный подлинный субъект права – индивидуальная личность, а не общий публичный механизм. Догматы теории Иеринга зиждутся на отвержении как «бессубъектного имущества» так и фиктивных лиц. То есть, соответственно, нет права без субъекта, а субъектом могут быть лица исключительно реальные. По мнению правоведа, юридическое лицо публичного права – абстракция, созданная

законодательством, а значит, никакого законодательно закрепления за собой она иметь не может, да и вовсе не должна [8, С. 17].

Основным недостатком концепции Рудольфа фон Иеринга является игнорирование общественной реальности, которая опосредована фигурой юридического лица[68] Например, Н.С. Суворов писал, что существование юридического лица изучается во внешних и во внутренних отношениях, где выражается воля, узнаваемая из взглядов большинства членов.

Поэтому если бы мнение Иеринга была абсолютно верна, пишет ученый, и юридическое лицо не имело бы значимости, то невозможно было бы понять, по какой причине меньшинство должно подчиниться большинству, ведь каждая отдельно взятая личность, подобно товарищу в товариществе, например, могла бы претендовать на исключительность, единственность и незыблемость своего мнения. И ничто бы не могло стать мерилom справедливости при таком правовом положении [4].

Палитра концепций, описывающих феномен юридического лица в правовой науке, является достаточно насыщенной и разноплановой. Она совершенно точно не ограничивается односторонностью мнений. Например, автор «чистой» теории права Ганс Кельзен акцентировал на формальном аспекте термина «юридическое лицо». Многие авторы, которые изучали работы Кельзена придерживались мнений о том, его труды являются одним из видов теории «функции». Но это не совсем правильно.

Понятие «юридическое лицо» нуждается в социальном нормативноправовом регулировании. Ученый Ястребов О. А. считает, что для Ганса Кельзена и физическом и юридическом смысле лицо реально не существует, его не получится соотнести ни с независимым ни с каким-то отдельным организмом. Это не какая-то правовая фикция и это не инородное и чуждое «порождение» права. Описывающий право продукт науки – такое емкое определение можно считать Кельзеновским в отношении физических и юридических лиц. Комплекс правовых норм, что устанавливают некое правовое положение субъектов называется юридическим лицом [11, с. 17].

Кельзен считал, что эти два понятия субъекты права, и они не противоположны друг к другу. Согласно традиционной теории права, физические и юридические лица имеют субъективные права и несут юридическую ответственность. Немецкий философ и юрист Густав Радбрух, считал, что обязательство начинается тогда, когда есть определенный приказ от другого. Это и есть публичное право.

В свою очередь частные обязательства начинаются в следствии самоподчинения лица, который имеет соответствующие обязанности. Здесь прослеживается локальный характер. Во второй половине XX века на основе теории Кельзена возникла еще одна теория юридического лица, которая называется «интегральной», которую разработал философ и правовед Мигель Реале, о котором знали далеко за пределами Латинской Америки [32, с. 311].

Содержание этой теории таково: юридическое лицо, как иное институциональное образование, которое предполагает присутствие человеческого субстрата и включает индивидов-исполнителей. Именно они являются основой юридического лица и без их невозможно его представить. Еще одна теория, которая возникла в начале XIX века в США, называлась «искусственное образование» или *artificial entity*. Согласно с этой теорией, юридическое лицо или корпорация – это искусственное образование, которое существует только как творение права и его результат, продукт, который обладает своими особыми признаками.

Все это регламентируется в уставе юридического лица или корпорации. Теория «естественного образования» или *natural entity* возникла как логичная реакция также в начале XX века. Данная концепция дает свое определение понятию корпорация. Она гласит на том, что это образование, которое возникло добровольно, самостоятельно, независимо от выбора частной инициативы лиц, которые объединились для общих целей. Таким образом, данная теория не рассматривает корпорацию как то, что созданное государством [12].

Градации на юридическое лицо публичного и частного права как основной принцип рассматривается в юридической доктрине Европы и стран континентальной системы права. Для разграничения этих лиц можно проанализировать несколько разграничительных аспектов:

- Природа акта.

К данному критерию, прежде всего, входит процесс выделения частного или публичного права. Первые субъекты создаются вследствие принятия частно-правового акта, а другие – публично правового.

- Характер цели деятельности. Что касается публичных лиц, то им присущи публичные интересы, частным лицам, согласно, частные. Еще ранее основным критерием разделения частного и публичного являлось отсутствие или наличие воли того или иного лица.

Если рассматривать публичное лицо, то они создаются вне воли юридических лиц частного права (во время отечественного правоведения это были архиерейские дома, уездные и губернские земства) Многие ученые делают анализ того, что формирование этих институтов очень тесно привязано к тому ее советскому пониманию и подходу к терминологии юридических лиц публичного права.

Система права в связи с этим, отрицает всевозможные, разносторонние подходы к природе публичного лица и принимает только цивилистическое толкование. Впервые в 1896 году в Германском гражданском уложении на уровне кодификации сформировалось понятие юридического лица, где выделялись два его виды: во-первых, это общества, а, во-вторых учреждения.

Германское гражданское уложение является основным первоисточником, в котором определилось понятие «юридическое лицо». С этим согласны все ученые, ведь более ранних найти пока что не удавалось. В 1907 году этим термин был использован в швейцарском гражданском уложении. Необходимо заметить, что понятие «публичное правовое лицо», многие гражданские кодексы различных иностранных государств выделяют юридические лица публичного права в качестве отдельной категории.

В странах латинской Америки данное закрепление произошло не столько конкретно, но еще в 19 веке. Например, в Чили – в 1855 году, а в Аргентине – в 1869 году. Чилийский кодекс повлиял на принятие, словно по цепной реакции, аналогичных кодексов в Эквадоре, Сальвадоре, Венесуэле и других странах континента[65].

В французском гражданском праве юридическое лицо – это объединение лиц и капиталов, которые существуют самостоятельно, после регистрации в определенном органе или реестре (это может быть торговый реестр или префектур). Очень важное решение в 1984 году было вынесено Кассационным судом Франции, где определялось, что статус юридического лица может признать любое объединение, если это конечно же не будет противоречить закону государства. Все юридические лица французского права подразделяются также как везде: на публичные (*personnes morales de droit public*) и частные (*de droit privé*). Выводя емкую дефиницию, исходя из их документальной и доктринальной базы, следует заключить: юридические лица публичного права являются коллективными органами управления департаментами, регионами, коммунами, профессиональными союзами.

В 20 веке данная категория была включена в Конституции разных стран: Испании и Португалии, Греции и Кипра, Уругвая и Бразилии. Так, к примеру, статья 168 Конституции Бразилии закрепляет предоставление гарантий юридическими лицами публичного права [37]. Согласно основному закону Республики Кипр, публичные лица имеют право в праздничные дни развешивать с флагом Республики Кипр турецкий или греческий флаги. Вместе с тем, по конституции Кипра предусматриваются некоторые льготы таким предприятиям, которые указывают общественные услуги с эксплуатацией природных, энергетических источников и которые находятся под управлением, в обязательном порядке, публичных лиц [38].

Законодательное выражение юридического лица публичного права в нормативно-правовых актах разных стран точно не выглядит однотипным и

шаблонным. Современные гражданские и торговые кодексы поддерживают тенденцию фиксации института юридических лиц публичного права. В законодательстве Германии упоминаются публичные лица, а именно в торговых и гражданских кодексах. Также возможны отсылочные нормы. Что касается Нидерландов, то здесь не прослеживается регулирование этого понятия, но есть признание категории юридических лиц, что является недостаточным, потому нужно заметить, что публичные лица не регулируются нормами гражданского права, до того, как они не начинают брать участие в гражданско-правовых отношениях. Такую форму разграничения безусловно можно применить в нашем законодательстве, к примеру, в некоторых государствах есть понятие «юридическое лицо публичного права», но оно не имеет отдельных случаев в зарубежном праве имеются определения юридических лиц публичного права, но такие определения или не имеют резюмирующего характера или есть определенные ограничения.

Специальные законы о публичных лицах есть в государстве Грузии. Они в свою очередь систематизируют их правовое регулирование, что является положительным аспектом, но и нуждается в дополнительном изучении. В пример можно привести Грузию, в которой поначалу гражданский кодекс был единственным источником, содержащим сведения о юридических лицах публичного права – нового института для грузинского законодательства.

Поэтому данный кодекс были включены эти юридические лица. Гражданский кодекс в Грузии не является основным законом, который регулирует публичные лица. Закон «О юридическом лице публичного права – оперативно-техническом агентстве Грузии» - основополагающий. Он устанавливает статус юридического лица публичного права, входящего в сферу управления Службы государственной безопасности Грузии, Оперативно-технического агентства Грузии, основные принципы его

деятельности, задачи и полномочия агентства, формы контроля и надзора за его деятельностью и другие вопросы [31].

Юридические лица публичного права формируются для того, чтобы реализовывались основные функции и цели в публичной сфере, потому что этими полномочьями не наделены государственные органы. Коммерческая деятельность может быть как дополнительная для данных лиц. Если сослаться на грузинское законодательство то можно дать определение корпорации публичного права. Это юридическое лицо публичного права, которое сформировано в следствии членства. Это можно считать неотъемлемым признаком такого юридического лица. Подобный закон, действующий схожим, но, разумеется, не в точности таким же способом, существует и в ряде других стран. В качестве примера представляется возможным привести Испанию и Молдавию.

В странах англосаксонского права, также учитывается данная классификация. Английские исследователи признают, что дихотомия между публичным и частным правом» - это одна из основных ценностей британской правовой системы [3, с, 58]. Британская доктрина признает, что публичное и частное право как часть общего права более связаны внутри, чем просто между собой[66].

Таким образом, можно увидеть существенное распространение института юридического лица публичного права в совершенно разных правовых системах, будь то страны латинской Америки, страны континентальной Европы или системы англо-саксонского права. Это говорит о полезности такого института в глобальном общемировом смысле, о закономерности его существования в рамках сегодняшней правовой мысли. Выделение такого института документально будет логичным проявлением прогресса всей юридической науки, а также в частности законов.

В соответствии с теорией гражданского права, юридические лица в зависимости от порядка их создания делятся на юридических лиц частного права и юридических лиц публичного права. Юридическое лицо частного

права создается на основании учредительных документов в соответствии с положениями действующего законодательства; оно может создаваться и действовать на основании типового устава, определенного законодательством РФ.

Критерием, который при этом применен законодателем для такого разделения, является порядок создания юридического лица. Если оно создается в добровольном порядке, путем учреждения его лицами на основании договоренности между собой, то это юридическое лицо частного права. Если же оно создается распорядительным органом государственной власти, то это юридическое лицо публичного права. При этом нельзя исключать также интерес, который служит для лиц мотивацией для объединения с другими для создания юридического лица, или вообще цель, ради которой решается его создать.

Следовательно, юридические лица частного права создаются по инициативе частных лиц на основании частноправового акта (учредительного решения учредителей, договора, устава) для удовлетворения частного интереса, прежде всего их учредителей/участников (на участие в управлении, получение прибыли или распределение определенных материальных благ, приобретение преимуществ, предоставляемых членством в организации и т.д.).

Юридические лица публичного права создаются по инициативе государственных органов или органов местного самоуправления (коммунальных) на основании публично-правового акта (закона, административного акта), органа государственной власти, органа местного самоуправления, распоряжения, и т.д. для удовлетворения публичного интереса [50].

Необходимо подчеркнуть, что разделения юридических лиц публичного права и юридических лиц частного права, кроме основания создания, в федеральном законодательстве не закреплено, а отдельный закон,

который определял бы правовой статус юридических лиц публичного права, до сих пор не принят [15, с. 11].

Государственные корпорации как субъекты гражданского права в РФ появились с момента внесения изменений в ФЗ от 12.01.1996 г. № 7 «О некоммерческих организациях», регулирующий деятельность некоммерческих организаций. Таким образом, появилась законодательная основа легализации деятельности таких организационных структур [52].

В экономике нашей страны государственные корпорации играют огромную и значимую роль. Например, госкорпорация, являясь крупным заказчиком для малого и среднего бизнеса, способствует развитию предпринимательской деятельности, повышению уровня занятости населения. Также государственная корпорация сама обеспечивает рабочими местами большое количество трудоспособного населения, при этом достойно оплачивая труд работников, тем самым способствуя росту покупательной способности населения [64, с. 25].

Государственные корпорации способствуют росту и модернизации экономики, выступают инструментом развития целых отраслей экономики, при этом зачастую практически являясь монополистами, обеспечивают налаживание международного сотрудничества и связей страны. Государственные корпорации являются незаменимым инструментом функционирования экономики государства [20].

Бюджетирование можно считать ничем иным, как инструментом для достижения оптимальных результатов деятельности государственного учреждения, благодаря повышению эффективности контроля расходования средств бюджета и управления [57].

Формирование бухгалтерской информации и отчётности коммерческих организаций предназначено, прежде всего, для предоставления в фискальный орган государственной власти – Федеральную налоговую службу (ФНС).

Министерством финансов Российской Федерации разработаны и утверждены планы счетов для каждого типа учреждений [46, с. 4].

Таким образом, в результате теоретического исследования управления финансовой деятельностью государственных корпораций были рассмотрены основные предпосылки возникновения государственных корпораций в России. Они заключаются в следующих аспектах [48, с. 36]:

- переход от плановой экономики к рыночной, необходимость преобразований;
- необходимость обеспечения контроля государством стратегически важных отраслей экономики страны;
- необходимость сохранить научно-технический потенциал страны, обеспечить создание новаторских технологий, способствовать развитию экономики страны в целом, обеспечить устойчивое положение в современном экономическом сообществе;
- подтверждённая зарубежным опытом эффективность функционирования и устойчивость госкорпораций к возможным рискам и угрозам.

В экономике нашей страны государственные корпорации играют огромную и значимую роль. Например, госкорпорация, являясь крупным заказчиком для малого и среднего бизнеса, способствует развитию предпринимательской деятельности, повышению уровня занятости населения [16, с. 45].

Также государственная корпорация сама обеспечивает рабочими местами большое количество трудоспособного населения, при этом достойно оплачивая труд работников, тем самым способствуя росту покупательной способности населения. Государственные корпорации способствуют росту и модернизации экономики, выступают инструментом развития целых отраслей экономики, при этом зачастую практически являясь монополистами, обеспечивают налаживание международного сотрудничества и связей страны. Государственные корпорации являются незаменимым инструментом функционирования экономики государства [51, с. 133].

Одним из примеров подобных исследований, является работа Алексея Зельднера «Госкорпорации в стратегии развития России». В данной работе, автор исследует одну из причин существующей сравнительной неэффективности государственных корпораций – способ их организации. В данной работе автор детально описывает, зачем с точки зрения существующей власти необходимы государственные корпорации, какие задачи они выполняют, а также, что является источником сравнительно низкой фактической эффективности подобных организаций. Автор приходит к тому, что одной из основных причин низкой эффективности является отсутствие контроля над деятельностью таких корпораций и способов мониторинга и оценки их эффективности [63, с. 10].

Посредством анализа нормативных особенностей и аспектов создания государственных корпораций и их повседневной деятельности, а также с помощью анализа существующих связей и методов взаимодействия корпораций с органами власти на примере государственной корпорации «Ростехнологии», исследователь приходит к выводу, что способ организации государственных корпораций, а также те нормативные правила, по которым данные организации функционируют, являются основными причинами их отставания.

А.Зельднер указывает, что для решения существующих проблем необходимо синхронизировать действия государственных органов и корпораций для более эффективного использования ресурсов, а также создать систему реального контроля государственных корпораций над их деятельностью по управлению существующих ресурсов и активов.

Автор отмечает, что отсутствие «реального, независимого внешнего контроля» над деятельностью государственных корпораций становится препятствием для привлечения инвестиций и ставит препятствия перед развитием государственно-частного партнёрства, что в свою очередь не позволяет добиться поставленных при создании корпорации целей и задач. Автор предлагает в качестве возможного пути решения данной проблемы изменение федеральных законов о госкорпорациях, а также разработку систем оценки и индикаторов для каждой отдельной государственной корпорации. Также автор считает целесообразным, при разработке систем контроля, основываться на западном опыте управления подобными организационными структурами.

Помимо исследования государственных корпораций как части российской экономики, существуют и другие работы изучающее данное явление с точки зрения policy. Однако в этих работах изучается система государственного регулирования госкорпораций и причины их низкой конкурентоспособности с точки зрения развития экономики страны и их модернизационного и инновационного потенциала.

Одним из примеров подобных исследований является работа Катрины Добровой и Петра Доброва «Особенности государственного регулирования российских промышленных корпораций в процессе их инновационного развития». В этой работе исследователи изучают особенности инновационного развития корпораций в России и за рубежом, а также значимость государственного участия в их эффективном функционировании. К. Доброва и П. Добров выделяют основные факторы, которые сдерживают процесс инновационного и модернизационного развития, чем объясняется

низкая конкурентоспособность и сравнительно низкая эффективность государственных корпораций: низкий уровень спроса и предложения инноваций, плохая развитость системы коммерциализации инноваций, низкий уровень обучения менеджменту новых кадров в основных органах управления.

В качестве рекомендаций, которые в дальнейшем могут помочь справиться с существующими проблемами в инноватике в государственных корпорациях, авторы выделяют создание инновационной инфраструктуры и организацию эффективной практической деятельности органов управления.

В данной работе исследователи определяют роль существующих государственных программ по поддержке корпораций как одну из важнейших форм государственной поддержки. В свою очередь конкурентоспособность и эффективность государственных корпораций авторы анализируют с точки зрения уровня технической развитости [63, с. 18].

Подводя итог, сформулируем авторское определение юридического лица публичного права: «это созданное для удовлетворения публичного интереса по инициативе государственных органов или органов местного самоуправления на основании публично-правового акта (закона, административного акта) некоммерческое образование, выступающее в правоотношениях в различных организационно-правовых формах, в целях общего блага, путем законного применения публичной власти и сотрудничества с ней, имеющее название, другие идентифицирующие признаки, обладающее имуществом, имеющее права и обязанности и несущее ответственность за свои правовые акты и действия».

## **1.2 Анализ нормативных правовых актов, определяющих деятельность юридических лиц публичного права в РФ**

Юридическое лицо публичного права создается распорядительным органом государственной власти, в случаях и в порядке, установленных Конституцией РФ [19] и Гражданским кодексом РФ [7]. Государство может создавать юридические лица частного права (предпринимательские общества и т.п.), принимать участие в их деятельности на общих основаниях, если иное не устанавливается законом РФ.

До сих пор не принят специальный закон, который регулировал бы вопросы правового статуса юридических лиц публичного права, поэтому любые особенности участия таких субъектов в гражданском/хозяйственном обороте отсутствуют. Однако недопустимо ставить знак равенства между статусом юридического лица (публичного или частного права) и правовым режимом имущества, на основе которого оно действует, и объемом его ответственности. Например, уставами отдельных высших учебных заведений предусмотрено, что имущество, закрепленное за ними как учредителями, принадлежит им на праве хозяйственного ведения. Однако эти учебные заведения могут иметь в собственности имущество, в частности следующее: приобретенное за собственные поступления, благотворительные взносы и гранты, проценты, полученные от размещения их средств на депозитных счетах в учреждениях государственных банков в порядке, установленном законодательством; полученное от органов местного самоуправления, юридических и физических лиц, в том числе в качестве благотворительной помощи и тому подобное [62, с. 29].

В статье 8 Конституции РФ, все субъекты права собственности равны перед законом. Юридическое равенство хотя и не предусматривает равноправие субъектов правоотношений, однако предопределяет возможность каждого субъекта в одних и тех же условиях иметь те же права, что и контрагент. В случае, если из-за особенностей правового статуса

субъекта правоотношений невозможно установить равные правовые возможности, то следует говорить о нарушении юридического равенства сторон или о его отсутствии и квалификацию таких отношений по-другому[18].

Государство в силу своих особенностей как субъекта публичного права имеет и властные полномочия, которых не оставляет при вступлении в гражданские отношения. Имеются случаи, когда имущество становится собственностью корпорации, а доли (акции) - собственностью государства (последнее имеет отношение к указанному имуществу через механизмы корпоративного управления). Учеными не раз отмечалось, что следует отказаться от каких-либо преимуществ, определенных для государственных предприятий, организаций и учреждений как в процессе осуществления ими своих прав и обязанностей, так и при обеспечении этих прав. Однако государству как субъекту корпоративных отношений удалось получить привилегированное положение созданных им юридических лиц публичного права. При этом, решение о направлении прибыли на выплату дивидендов должны принимать общее собрание акционеров для акционерного общества (далее - АО) или участников для других хозяйственных обществ [3, с. 7].

Как видим, в корпоративных отношениях государство ставит себя в привилегированное положение, обязывая юридические лица частного права – корпорации, обязательно распределять прибыль, несмотря на то, что нормы корпоративного законодательства предусматривают обязательность принятия решения о его распределении только на общем собрании корпоративной организации. При распределении прибыли хозяйственной организации, в уставном капитале которым являются корпоративные права государства, дивиденды получают и другие его участники (акционеры). Однако, почему же тогда соответствующие нормы не распространяются на остальные корпоративные организации, в уставном капитале которых отсутствуют корпоративные права, принадлежащие государству?

Итак, несмотря на сложность и неоднозначность гражданских отношений с участием юридических лиц публичного права, современным законодательством не урегулированы особенности такого участия с указанием определенных средств и гарантий прав частного лица в этих отношениях. Считаю, что в гражданском праве должны остаться только те организационно-правовые формы юридических лиц, которые могут быть созданы частными лицами.

Это, конечно, не исключает возможности участия юридических лиц публичного права в создании юридических лиц частного права, таких как АО или общество с ограниченной ответственностью. Однако, в этом случае, государство и его органы будут принимать участие как частные лица, полностью отвечая принципу гражданского права о равноправном их участии в частноправовых отношениях. Решение всех указанных проблем статуса конкретного вида юридических лиц в действительности выходит за рамки гражданского права и самой категории «юридическое лицо»[55].

Во-первых, необходимо определиться с проблематикой существования юридических лиц публичного права, поскольку закрепление в ГК Российской Федерации их существования совсем не решает связанные с этим проблемы.

Во-вторых, требует пересмотра правовое положение юридических лиц публичного права, в том числе наделение их гражданско-правовым статусом, с четкой удаленностью от юридических лиц частного права. В противном случае риторическим остается вопрос об уместности введения такого субъекта в круг лиц, правовое положение которых обеспечивается гражданско-правовым регулированием [47, с. 54].

Публичный характер деятельности государственных корпораций и компаний проявляется и в том, что к работникам таких юридических лиц предъявляются требования, аналогичные требованиям к государственным служащим. Так, согласно п. 1 ст. 349.1 Трудового кодекса РФ [49], на работников таких компаний и корпораций возлагается обязанность представлять сведения «о своих доходах, расходах, имуществе и

обязательствах имущественного характера и о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера его супруга (супруги) и несовершеннолетних детей».

Работникам запрещено осуществлять предпринимательскую деятельность и совершать иные действия, например, «принимать от иностранных государств, международных организаций награды, почетные и специальные звания (за исключением научных званий) без письменного разрешения представителя работодателя» (ст. 349.1 ТК РФ)[24].

Поэтому не случайно, что юридические лица публичного права всегда наделяются специальной правоспособностью [17, с. 25]. Конституционный Суд РФ в этой связи отметил, что специальная правоспособность данных субъектов «не совпадает с правоспособностью других субъектов гражданского права - граждан и юридических лиц, преследующих частные интересы» «в силу их публично - правовой природы» [34].

В научной литературе высказывается мнение о том, что имущество, которое имеет стратегическое значение для обороноспособности и безопасности государства должно находиться только в государственной собственности. Поэтому «Росатом», являющийся частным собственником имущества, предлагается ликвидировать [14, с. 16]. Полагаем, что признание государственных корпораций собственниками переданного им имущества стратегического для безопасности государства значения, действительно, преждевременно.

С учетом уровня коррупции в Российской Федерации угроза сохранности государственной собственности становится в этом случае более чем реальной. Тем более что нет прямого запрета реорганизовывать государственные корпорации, например, в хозяйственные общества. Более того, п. 2 ст. 20 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [58] прямо предусматривает возможность преобразования публично-правовой

компании в хозяйственное общество или фонд. Полагаем, что в данном случае созданы легальные условия для обхода императивных требований норм законодательства о приватизации.

Кроме того, в отношении ответственности юридических лиц публичного права по своим обязательствам существует два подхода. Первый заключается в том, что учредители некоторых юридических лиц несут субсидиарную ответственность по их обязательствам. Например, в соответствии с п. 4 ст. 123.22 ГК РФ казенное учреждение несет ответственность по своим обязательствам денежными средствами, которые находятся в его распоряжении. Если таких средств оказывается недостаточно, то субсидиарную ответственность несет собственник его имущества.

К остальным юридическим лицам применяется иной подход, сформулированный п. 3 ст. 126 ГК РФ, согласно которому публично-правовые образования по общему правилу не отвечают по обязательствам созданных ими юридических лиц. Например, ответственность собственника имущества по обязательствам унитарного предприятия по общему правилу исключена.

Необходимо подчеркнуть, что исключение субсидиарной ответственности собственника имущества такого юридического лица при невозможности обращения взыскания на переданное ему учредителем или купленное за счет средств, переданных учредителем, недвижимое имущество, а также особо ценное движимое имущество (п. 5 ст. 123.22 ГК РФ), превращает данные лица в весьма неудобных контрагентов в гражданском обороте.

Административно-правовая составляющая статуса юридических лиц публичного права неразрывно связана с осуществлением ими публично значимой функции, в контексте чего юридические лица публичного права относятся к организациям, осуществляющим публично значимые функции. Соответственно для того, чтобы понимать сущность административно-

правового статуса исследуемых лиц необходимо установить, что является публично значимыми функциями.

Немаловажным в данном случае представляется тот факт, что легальное определение данного понятия отсутствует. Отсутствует в научной литературе и общепризнанное определение публично значимых функций, которое бы определяло общее отношение научного сообщества на данный вопрос. Как мы видим, здесь находит отражение конструкция публично-значимых функций, но не дается их исчерпывающей характеристики. Исходя из того, что сердцевиной данной категории является общественный интерес, признаваемый, а от того и охраняемый государством, мы можем заключить, что удовлетворение этого интереса и есть главная публичная функция деятельности государственного или муниципального субъекта. Исследование публично значимых функций в научной литературе происходит уже довольно давно, как, в общем виде, так и применительно к деятельности субъектов определенного рода.

При рассмотрении вопроса административно-правового статуса юридических лиц публичного права необходимо затронуть вопрос о правах и обязанностях, которыми они наделены в связи со своим особым положением. Помимо прав и обязанностей, которыми они наделены нормативно-правовыми актами, которыми они были созданы, и которые, по сути, определяют сферу их деятельности, можно выделить общие права и обязанности [21].

Не стоит отрицать угрозу для развития конкуренции и свободного рынка в сфере деятельности публичных юридических лиц. Эта проблема видится серьезной, и ее решение необходимо подбирать уже сегодня, поскольку та рыночная структура, которая выстраивается ввиду деятельности таких юридических лиц, близка по характеру к монополии. Поэтому вопрос разграничения статуса юридических лиц (их объединений) публичного и частного права актуален. Кроме того, отдельные аспекты этой проблематики ранее разрабатывались, не в полном объеме. В данном случае государство

обязано разработать соответствующие программы по защите конкуренции, среди которых может быть, например, разработка методик квотирования в соответствующих отраслях, а также иные обеспечивающие повышение уровня конкуренции среди субъектов способы.

Исследования юридического лица как субъекта публичного права активизировались в связи с усложнением экономических отношений, усилением влияния междисциплинарного подхода к юридическим лицам, развитием системы юридических лиц в целом.

## **2 Некоторые вопросы правового регулирования юридических лиц публичного права**

### **2.1 Правовой статус юридических лиц публичного права**

В отечественной науке гражданского права отсутствует единое мнение о возможности выделения в российской правовой системе самостоятельной классификационной группы – юридических лиц публичного права. Однако закрепление в ст. 50 ГК РФ публично-правовых компаний, государственных корпораций свидетельствует о фактическом признании таких организаций [43, с. 81].

В современном российском бизнесе и научной литературе широко применяется такое понятие как «корпорация». Корпорация — это сравнительно новая форма организационных объединений в России, сформированная в ходе массовой приватизации государственных предприятий.

В результате трансформации отношений собственности и рынка, возникают крупные интегрированные хозяйственные структуры, формирующие значительную часть дохода бюджета и во многом определяющие экономическое развитие страны. Именно крупные корпоративные структуры благодаря объединению частных и государственных ресурсов потенциально способны сыграть роль в технологической модернизации экономики, осуществить структурные и институциональные преобразования.[23]

Можно выделить общие признаки корпорации – это интегрированная структура», включающая в себя группу юридических или иных хозяйственно самостоятельных предприятий (организаций), ведущих совместную деятельность на основе консолидации активов и (или) договорных отношений.

Современная экономика России представлена в большей степени

именно крупными корпорациями, сосредоточившими в своих руках основной капитал и значительные экономические ресурсы страны. Именно мощные корпоративные структуры, благодаря объединению частных и государственных ресурсов, потенциально способны сыграть важную роль в технологической модернизации экономики, осуществить структурные и институциональные преобразования.

Понятие корпорация в большей степени обычно ассоциируется с крупными компаниями, оказывающими решающее воздействие на экономику всей страны, то есть с компаниями федерального уровня, такими как, например, «Газпром», «ЛУКОЙЛ», «Роснефть» и т.д.

С другой стороны, проявляется тенденция формирования таких структур на мезоэкономическом уровне в виде «региональных корпораций» т.е. корпораций не федерального, а регионального значения.

В отдельных субъектах Федерации существует множество различных, достаточно значимых компаний и предприятий, которые занимаются определенными видами деятельности. Но среди них есть такие организации, которые, представлены объединением групп компаний, охватывающих разные, но не редко взаимосвязанные направления экономической деятельности. Они формируют сильную интегрированную структуру, которая оказывает влияние на экономику данного региона и присутствуют в близлежащих областях. Таким образом, можно вести речь о так называемых «региональных корпорациях», хотя общепринятого определения понятия «региональная корпорация» не существует.

Корпорацию можно рассматривать, как крупную многопрофильную компанию региона, которая является важным «игроком» не только на рынке одной определенной области, а так же на рынках близлежащих регионов, роль которых постоянно возрастает на мезоэкономическом уровне.

Существует яркое и знаковое отличие, которое является фундаментальным различием между двумя формами существования юридических лиц. Очевидно, что нормативная база, на основании которой

субъекты законодательной власти учреждают те или иные юридические лица публичного права имеет свою специфику по сравнению с обычными законодательными актами.

Можно выделить такие черты как индивидуальность норм, исключительность характера, применимость к конкретному юридическому лицу публичного права и расчет на единоразовое правоприменение. В связи с этим, научная доктрина употребляет в отношении таких нормативно-правовых актов, на основании которых учреждаются и государственные корпорации, и государственные компании (например, в форме акционерных обществ) понятие статусности.

В попытке найти критерии, по которым те или иные организации относятся к организациям, осуществляющим публичные функции, приходим к выводу, что главным критерием является факт возложения публично значимых функций на конкретное предприятие или организацию, который находит свое отражение в принятии нормативно-правового акта. При этом нет четких критериев, при наличии которых на организацию возлагаются такие функции.

В данном случае можно найти лишь некий ориентир. И таким ориентиром служит необходимость осуществления таких полномочий, если это необходимо для достижения целей, ради достижения которых была создана организация, либо осуществление публично-значимых функций сопутствует, пусть даже подспудно, осуществлению основного вида деятельности организации.

Принимая во внимание дуализм сущности муниципальных образований как властвующего субъекта и субъекта гражданских правоотношений, можно выделить и соответствующий указанным ролям статус. Выступая властвующим субъектом, муниципальное образование является организатором и контролером деятельности других субъектов, а действуя в рамках гражданско-правовых отношений муниципальное образование – это равноправный участник таких правоотношений наряду с

другими хозяйствующими субъектами.

Одной из самых главных особенностей компетенции муниципального образования, как участника частноправовых отношений, является то, что нормативно-правовыми актами, на основании которых они действуют, а также иными законами устанавливается их компетенция по решению в первую очередь задач общественного и социально-экономического характера. При этом следует отметить, что муниципальные образования разрешают в том числе и вопросы частного характера. Однако здесь необходимо иметь в виду, что решение вопросов частного характера является сопутствующим.

Необходимо отметить, что в целом, специфика юридических лиц публичного права муниципальных образований и субъектов Российской Федерации, в целом, схожа.

Это проявляется в первую очередь в структуре юридических лиц публичного права на уровне муниципальных образований и субъектов Российской Федерации, поскольку они отвечают классической структуре, в которую входит представительный орган, исполнительные органы и глава.

Во-вторых, единство заключается в сущности деятельности юридических лиц публичного права, поскольку и муниципалитеты, и субъекты призваны решать общественно важные вопросы «на местах», разница лишь в территориальном признаке.

Говоря о сходстве нельзя не отметить и существенные различия, которые не позволяют отождествлять юридические лица публичного права муниципалитетов с аналогичными лицами субъектов. Прежде всего это разница во властном начале. Если юридические лица публичного права обладают властными полномочиями государственного характера, то их аналоги на уровне муниципальных образований наделены властными полномочиями муниципального характера, которая не относится к ветвям государственной власти.

Кроме того, разница между юридическими лицами публичного права

муниципальных образований и субъектов заключается в том, что обе группы являются элементами властной цепи, которые носят иерархичный характер, и в силу своего положения юридические лица публичного права муниципального образования, находясь, ниже по структуре, подчинены юридическим лицам публичного права субъекта.

Иерархией объясняется и различная компетенция, субъекты, в силу своего положения, решают более широкий спектр вопросов, юридические лица публичного права муниципальных образований призваны решать суженный спектр проблем, ограниченный вопросами местного значения.

## **2.2 Правовой режим имущества юридических лиц публичного права**

Согласно гл. 5 ГК РФ, при регулировании деятельности публично-правовых образований применению подлежат нормы, квалифицирующие участие юридических лиц в гражданско-правовых отношениях [61, с. 47].

Проводя историческую параллель, представляется возможным заметить, что до середины девятнадцатого столетия российская юридическая наука не колебалась между какими-то противоречивыми и сколько-нибудь дифференцирующимися подходами в толковании изложенных выше вопросов. Это связано, прежде всего, с тем, что государство, выступающее в качестве субъекта права, ничем не отличалось от личности императора. То есть теоретически личность императора в тот период можно было отождествить с понятием юридической личности публичного права. Монархический уклад государственного устройства не предусматривал выделения и выведения каких-либо иных лиц, которые были бы сравнимы с личностью императора. Однако в 1864 году был принят важный документ – Устав гражданского судопроизводства, который понятийно никак не касался термина «юридическое лицо публичного права», но отдельные нормы его содержания затрагивали вопросы государственного имущества.

Следовательно, с этого момента юридическая доктрина начала пополняться размышлениями относительно взаимосвязи отдельных государственных институтов, например, казны, с такой категорией государства как «юридическое лицо публичного права». Таким образом, говорить о полном вакууме правовой мысли относительно рассматриваемых вопросов не совсем корректно.

Поскольку в советский период в силу особенностей политического режима и государственного устройства выступать в качестве субъекта частно-правовых отношений государство априори не могло, то и вопрос относительно явления юридического лица публичного права в науке того времени на повестке не стоял. После периода советской «консервации» правовая доктрина возобновила попытки обращения к рассмотрению данного вопроса. Относительно феномена казны в российском правоведении имеется немало разных мнений. Часто этот вопрос рассматривается наряду с такими терминологическими понятиями как «достояние нации». На этот счет существует немало работ самого разного объема и характера. Внимание акцентируется на их взаимосвязи, соотношении и, порой, неразрывности. Казна как системное образование некоторыми авторами рассматривается в качестве фундамента национального благосостояния, где крепость и надежность первого – обязательный и неотъемлемый залог здоровья второго. В этом мнении есть смысл, но в нем сложно нащупать прямую зависимость и корреляцию с реализацией института юридического лица публичного права в Российской Федерации в целом, и в регионах в частности.

Действующее законодательство Российской Федерации рассматривает казну исключительно как определенную совокупность имущества государственных и муниципальных образований, то есть как объект, а не как субъект права. При этом вопрос о юридической личности субъектов — носителей прав на это имущество остается нерешенным.

Но в практическом плане наиболее примечательным и показательным выглядит опыт Федеративной республики Германия. Сама дефиниция

юридических лиц публичного права закреплена законодательно. В немецком законодательстве выделяется несколько отдельных форм юридических лиц публичного права. Кратко обратим внимание на три из них. Корпорации публичного права (*KorperschaftdesofentlichenRechts*) – это «воплощение права на самоуправление». В немецком законодательстве выделяется четыре вида таких корпораций, среди которых представляется возможным выделить территориальные (*Gebietskorperschaften*), объединенные (*Verbandskorperschaften*), персональные (*Personalkorperschaften*) и реальные (*Realkorperschaften*) корпорации. Из них следует особо подчеркнуть территориальные корпорации публичного права, которые представляют собой юридические лица, обладающие публичными правами на выделенном территориальном секторе. Реальные корпорации организованы по принципу членства на пользование определенной вещью или на владении определенным предметом. В качестве примера можно привести охотничьи корпорации.

В Германии при охоте разрешено использование исключительно огнестрельного оружия, лук или арбалет использоваться не могут. Данные требования закона во многом результат работ института юридических лиц публичного права в Германии. Также выделяется вторая форма – это учреждения публичного права (*AnstaltdesofentlichenRechts*) и третья форма – фонд публичного права (*StiftungdesofentlichenRechts*), например, фонд прусского культурного наследия. Сосредоточим также внимание и на том, что в ФРГ юридические лица публичного права рассматриваются в качестве важного и эффективного инструмента выполнения государственных функций и функций осуществления государственного управления.

Представляется необходимым коснуться вопроса соотношения юридической личности публичного права и публичной администрации и провести между ними своеобразную разграничительную линию. Известен правовой подход, наделяющий статусом юридического лица публичного права публичную администрацию в целом. Отсюда возникает вопрос:

публичная администрация – это составной элемент единой и цельной юридической личности государства или же это самостоятельное юридическое лицо со своим набором специфик? Доктрина стран романо-германской правовой семьи содержит положения о том, что публичную администрацию принято подразделять на две категории, среди которых выделяют «централизованную» и «децентрализованную» или «парагосударственную».

Главным признаком централизованной администрации является «расположенная» внутри исполнительной власти, которая толкуется как «орган - власть» государства - юридического публичного лица. Данная авторская позиция представляется справедливой и обоснованной, наиболее отвечающей логическим принципам. Важно не путать два данных понятия и не пытаться делать их взаимозаменяемыми, поскольку их соответствие друг другу точно не является тотальным. Схожие мнения можно обнаружить и зарубежной правовой литературе. Например, Джереми Плант, рассматривая вопросы ответственности в этике государственного управления также обращает внимание на то, как правильность разграничения понятий предотвращает ряд проблем, которые свойственны работе административного сектора.[1]

Процесс управления имуществом юридических лиц публичного права сопряжен с процессом осуществления государственных закупок. Одним из ключевых элементов системы государственных закупок является понятие «государственные нужды». Однако действующее законодательство не содержит такого определения.

Государственные нужды могут классифицироваться, по таким признакам, как: региональный и федеральный (уровень осуществления); социально-экономические типы; договорным и внедоговорным (методу удовлетворения); программные потребности и внепрограммные потребности (по характеру реализации); потребности в товарах, работах, услугах (по содержанию).

Правовое понятие «государственные нужды» имеет важное юридическое значение и должно обрести самостоятельную законодательную дефиницию.

В соответствии с выше изложенным предлагаем следующую формулировку правового понятия государственных и муниципальных нужд: «Государственные и муниципальные нужды есть общественно-значимые потребности, сформированные в процессе осуществления органами государственной власти и местного самоуправления государственно значимых функций и полномочий, удовлетворение которых обеспечивается заключением государственных контрактов на поставку работ, товаров и услуг.

Нормативно-правовое регулирование сферы государственных закупок осуществляется широким спектром нормативно правовых актов: к ним относится Конституция РФ, гражданский и Бюджетный кодексы, а также ряд федеральных законов: ФЗ № 135-ФЗ «О защите конкуренции»; ФЗ № 63-ФЗ «Об электронной подписи»; ФЗ № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Закупки нужно рассматривать в двух плоскостях. С одной стороны, это отдельный этап жизненного цикла, с другой стороны, это лишь один из элементов бюджетного процесса[57].

Контракт жизненного цикла (КЖЦ) по 44-ФЗ — это специальные договоры, которые включают комплекс работ от проектирования объекта до его последующего обслуживания в течение периода эксплуатации и утилизации.

Государственные закупки выполняют целый ряд важных функций, которые связаны между собой и направлены на стимулирование экономики страны:

- социальная функция, состоящая в поддержании реализации социально экономической политики государства, включая привлечение людей в трудовой процесс;
- воспроизводственная функция: удовлетворение государственных

потребностей в товарах, работах, услугах посредством чего реализуются государственные функции;

- ценовое регулирование; с помощью государственных заказов происходит косвенное воздействие на динамику цен по некоторым видам товаров, услуг и работ;
- инновационная функция, которая создает экономические предпосылки для производства новой продукции.

Государственные закупки лежат в основе устойчивого развития национальной экономики, а также международного экономического сотрудничества. Государство, являясь крупнейшим заказчиком в области образования, армии, культуры, спорта, здравоохранения, непосредственно влияет на структуру рыночной экономики страны.

Кроме того, интересно также обратиться к мировому опыту. Например, в США существует Федеральная контрактная система (ФКС), порядок деятельности которой регулируется Правилами государственных закупок (Federal Acquisition Regulation, FAR). Рассматривая данную систему, стоит отметить, что здесь особое внимание обращено на экологическую сферу, так федеральные контракты могут быть заключены только с теми лицами, чьи результаты деятельности соответствуют экологическим требованиям, а с теми же, кто признан виновным в загрязнении окружающей среды не может быть заключен данный контракт.[67]

Таким образом, законодатель учел недостатки предыдущих законодательных актов и ввел новые направления правового регулирования и контроля за процессом государственных закупок работ, товаров и услуг, законодательно определив все этапы процесса: планирование государственных закупок, условия определения исполнителей госзаказа, порядок гос. закупки работ товаров, и услуг, а также регламентирует этапы исполнения и мониторинга, в том числе контроль и аудит проводимых процедур закупок[60]/

Важной составляющей проведения честных и конкурентных закупок является контроль. Несколько видов контроля обуславливается тем, что сфера закупок является сложной и многоэтапной системой, требующей тщательного мониторинга за происходящими процессами.

Объектами контроля являются абсолютно все участники процесса осуществления государственных закупок, в этом и отражается многоэтапность, жесткость, тщательность проведения мер контроля.

– внутренний контроль заказчиком в сфере закупок.

Основным контрольным органом закупочной деятельности является Федеральная антимонопольная служба, осуществляющая контроль, регистрирующая жалобу, выписывающая предписаний. В случае обнаружения нарушений, ФАС вправе остановить процедуру заключения контракта.[52]

Также, в целях контроля осуществляются плановые и внеплановые проверки. Плановые проверки осуществляются с периодичностью не чаще одного раза за полгода. Информация по ним обладает общедоступностью и прозрачностью, в соответствии с принципом открытости и прозрачности. На основании жалоб, поступивших от участников закупок или по результату общественного контроля, контрольный орган имеет право проводить внеплановые проверки закупочной деятельности[39].

Одним из основных нарушений в сфере закупок является нецелевое и безосновательное использование бюджетных денежных средств. Контрольные мероприятия по данному нарушению осуществляются посредством специального инструмента – идентификационный код закупки (далее – ИКЗ), который позволяет отследить конкретную закупку до стадии планирования и отображении ее в плане-графике. Так как финансовый контроль имеет форму текущего, соответственно он осуществляется непосредственно при закупочной деятельности.

Общественный контроль осуществляют граждане, общественные объединения и объединения юридических лиц.

Они вправе осуществлять:

- предлагать совершенствование законодательства;
- обращаться с жалобами и запросами в соответствующие органы;
- направлять запросы на предоставление информации о закупках.

Общественный контроль также связан со статьей 20 №44-ФЗ – общественным обсуждением.

Также, контроль вправе осуществлять, тот кто осуществляет закупочную деятельность и представляет интересы и нужды государства. Заказчик обязан контролировать привлечение поставщиком субподрядчиков.

Еще один вид контроля – ведомственный. Вышестоящие государственные органы должны контролировать свои подведомственные организации, представляющие интересы и осуществляющие удовлетворение потребностей этих государственных органов.

Для создания эффективной системы закупок требуется немало времени. Данный процесс включает в себя поиск оптимальной схемы взаимодействия участников процесса, а также утверждение и распределение задач и функций уполномоченных органов.

К 2020 году сформировалось несколько моделей проведения закупок, но до сих пор нет схемы, удовлетворяющей все критерии. Найти оптимальную схему организации закупок и распределения полномочий между ее участниками – это приоритетная задача в пути совершенствования и повышения эффективности системы закупок.

Все получатели бюджетных средств заинтересованы в том, чтобы отношения государства и хозяйствующих субъектов рынка и контрактная система исследовались и улучшались. Обосновать это можно тем, что они являются пользователями контрактной системы, теми, на кого данное право распространяется, а значит, они обеспечивают достижение целевых показателей и одну из ключевых задач государства – эффективного использования бюджета и средств внебюджетных источников финансирования.

Когда будет проведено подобное выявление и рассмотрение всех особенностей правового режима контрактной системы, его природы, функций и направленностей, тогда будет возможность наиболее эффективно и обширно использовать потенциал данного вида системы, как государственного воздействия на обеспечение результативности закупок для государственных и муниципальных нужд.

Единого термина «государственные закупки» на данный момент в научной литературе не существует. Государственные закупки, а точнее сущность данного термина изучается многими отечественными и зарубежными учеными.

Говоря о толковании термина «государственные закупки» стоит отметить, что в экономической литературе он определяется как тендер, торги, конкурс. Тендер пришло в русский язык из английского и в буквальном смысле означает «официальное предложение», но также имеет множество вариантов толкования. Обобщая имеющиеся данные можно сказать, что тендер представляет собой конкурсный отбор участников с целью объявления покупателя конкурса для продавцов, определяется в соответствии с выполнением заявленных требований.

Международное законодательство трактует «закупки» как приобретение товаров, работ или услуг любым приемлемым способом. В отечественной литературе принято использовать термин «государственные закупки», при этом закупка заказчиком (или осуществление услуг или работ) в интересах другой стороны запрещается. Исключения составляют случаи, если осуществляется межведомственная коммуникация. Исходя из вышеизложенного, можно сказать, что определение рассматриваемого в рамках исследования понятия является достаточно ограниченным.

Коррупция в системе государственных закупок наносит существенный вред для любого государства, это приводит к распределению ресурсов или денежных средств/

На протяжении значительного периода времени государство старается создать эффективную конкурентную среду на рынке государственных услуг и закупок.

В этой связи очень важно, чтобы деятельность в этом направлении не ограничивалась лишь изданием и утверждением специальных правовых актов, которые регулируют государственные закупки. Важно наладить работу всех государственных органов и структур, от которых в той или иной степени зависит равенство всех участников рынка.

Выступая в качестве субъекта контрактных отношений, роль государства можно определить несколькими факторами, а именно: масштабами государственной собственности, а также государственными расходами на цели государственного хозяйствования.

Механизм закупок товаров, работ и услуг на государственные средства должен базироваться в первую очередь на добросовестной конкуренции, уровень экономии и эффективности, открытости и прозрачности должен быть максимальным. Недопустима дискриминация участников, важна объективность и беспристрастность в оценке предложений для конкурсных торгов.

Учитывая сложившуюся ситуацию в международном сообществе, процесс глобализации, многие участники частного сектора и государственных структур стремятся максимизировать прибыль, используя при этом различные методы, например, избавление от конкурентов, в то время как рыночная система не обладает внутренними механизмами и важными ресурсами, чтобы оказывать противодействие этой тенденции. В данном случае конкурент может получить преимущество в случае доступа к эксклюзивной информации быстрее конкурента. Недаром XXI век называют веком информационного бума, как никогда становится актуальным высказывание «кто владеет информацией – владеет миром», поскольку информация сейчас имеет достаточно высокую цену, становится товаром, который возможно реализовать нелегально.

Выбор поставщика является важнейшим фактором, от которого зависит эффективность всего процесс закупки товаров для государственных нужд. При выборе поставщика государственных заказов или услуг многие страны используют конкурентную процедуру торгов. Именно благодаря конкуренции государство может получить наиболее выгодную цену. Поэтому конкурентные торги являются одним из часто используемых методов при выборе поставщика. Но, безусловно, открытые торги не являются гарантом того, что конкуренция между поставщиками будет честной и справедливой. Сложности начинаются уже на начальном этапе поведения торгов, с момента предоставления информации и во время подготовки необходимых документов для тендера.

Одними из распространённых проблем, с которыми могут столкнуться поставщики, это нечеткие или жесткие квалификационные требования, нечеткое определение предмета закупки, указание таких технических требований предмета закупки (искусственное сужение), что таким требованиям может обладать только один производитель из множества представленных.

Следующей категорией нарушения является процедурные нарушения при оценке предложений, например, отклонение некоторых предложений без оснований, неправомерное определение победителя, раскрытие информации о количестве участников, фальсификация документов, допуск на участие в тендере фирм-однодневок.

Как и любой процесс, процесс государственных закупок состоит из определенных этапов. В исследовании были выделены три этапа, к которым относится подготовка заказа, размещение и выполнение соответствующих контрактов. Все указанные этапы в той или иной степени имеют риски коррупционной деятельности. Важно принимать во внимание факт того, что большое количество участников торгов приводит к низким ценам, а сговор между поставщиками, что является вполне возможным фактором, наоборот способствует повышению цен контракта. К условиям, которые могут

способствовать сговору поставщиков служат такие факторы как однородность поставщиков, а также минимальное их количество при участии в тендере. Здесь необходимо разъяснить, что при условии малого количества поставщиков вероятность сговора между ними повышается, ведь они могут скоординировать свои действия.

Получается, что процесс государственных закупок может быть неэффективным и в том случае, если поставщиков мало, и в том случае, если их много. Структура рынка может быть олигопольной (существует ряд крупных поставщиков), фирмы могут оказывать влияние на цены, вероятность сговора фирм повышается, а цены контрактов растут в геометрической прогрессии. В том случае, если поставщиков мало, в тендере может оказаться победителем такая фирма, которая не сможет предоставить надлежащего качества товары или услуги. Причиной этому может служить отсутствие необходимой производственной мощности и в случае изменения внешних условий, фирма может понести значительные убытки.

Еще одним недостатком большого количества поставщиков можно считать то, что государство может рассматривать это как сигнал здоровой конкуренции, что приводит к уменьшению интенсивности мониторинга. Как следствие, повышение уровня коррупционной составляющей. Помимо этого, если конкурентный рынок будет достаточно высоким, компании будут давать взятки, чтобы выжить при высоком уровне конкуренции.

Вопрос государственных закупок однозначно уже нельзя рассматривать только как вопрос экономической тематики. Ситуация с каждым годом становится все более неопределенной и конфликты нарастают. Многие участники процесса все чаще отмечают множество недостатков и наличие значительного числа правонарушений.

Основными полномочиями Федерального казначейства, как основного государственного органа, осуществляющего внутренний контроль, являются:

- обеспечение исполнимости федерального бюджета;

- контроль проведения операций со средствами из федерального бюджета;
- применение мер ответственности за правонарушения в финансово-бюджетной сфере и т.д.

В соответствии с установлениями новых правовых актов и нормативов, Федеральное казначейство получило статус основного контрольно-ревизионного органа в системе публичной исполнительной власти, обеспечивающего сохранность средств бюджета Российской Федерации, а потому имеющего основополагающее значение в организации платежной системы государства. Непосредственно государственный финансовый контроль органы Федерального казначейства реализуют на практике с использованием комплекса приемов, способов и средств, направленных на выявление доказательной информации.

На основании имеющегося арсенала средств у органов Федерального казначейства есть возможность осуществления полного цикла внутреннего государственного финансового контроля:

- его начало составляет предварительный контроль, проводимый в период, когда совершаются конкретные операции;
- за ним наступает последующий контроль, направленный на проверку результатов по исполнению бюджета;
- в случае выявления нарушений действующего законодательства следует

применение мер ответственности к лицам, которые их допустили.

Благодаря централизации контрольных полномочий в руках одного ведомства исключается необходимость осуществлять координацию деятельности между различными контрольными органами, что, в свою очередь, влечет за собой оперативность в принятии решений.[52]

Кроме того, важную роль в деятельности юридических лиц публичного права играют инвестиции. Инвестиционный договор подтверждает взаимоотношения между инвестором и заказчиком, которые являются

равноправными участниками договора. Исходя из содержания, заключенного между сторонами инвестиционного договора будут определяться их права и обязанности. Специфика природы инвестиционного договора такова, что объем прав и обязанностей инвестора и заказчика зависит от того, какой статус они имеют при вступлении в инвестиционные правоотношения и в отношении какого предмета инвестиционной деятельности заключают договор. Поэтому каждый раз возникают абсолютно индивидуальные случаи, в которых стороны бесконтрольно формируют соответствующие их интересам договорные конструкции, комбинируя отдельные элементы традиционных и новых структур. Поэтому при определении правового положения сторон в возникающих инвестиционных правоотношениях, можно выделить некоторые особенности, связанные непосредственно с самим субъектом инвестиционной деятельности.

Рассмотрим особенности тех случаев, когда стороной инвестиционного договора становится такой субъект инвестиционной деятельности как публичное образование или иностранный инвестор в лице иностранного государства.

Инвестиционный договор, заключенный равноправными субъектами в соответствии с положениями и принципами гражданского законодательства, напрямую носит гражданско-правовой характер, при этом на практике такие договоры составляют основную массу всех заключенных договоров. Не являются исключением те случаи, когда инвестиционный договор опосредует отношения между властным субъектом в лице государства, имеющим особый иммунитет, стремящимся к привлечению инвестиций в экономику и частным инвестором. При этом можно сделать вывод, во-первых, что все инвестиционные соглашения, в которых государство выступает как публичное образование, должны заключаться на основе статьи 124 ГК РФ, и, во-вторых, в таких правоотношениях государство не вправе осуществлять свои властные полномочия, в связи с этим все субъективные права и обязанности переходят в частноправовые.

Инвестиционный договор – это соглашение, которое квалифицируют по его содержанию. Когда разрабатывают инвестиционный договор между физическими лицами, между компаниями или при ином составе участников сделки, нужно сделать акцент на его отличительные признаки. Так как суды для определения характера правоотношений анализируют суть договора, его природу определяют по содержанию документа. Из-за отсутствия специального регулирования могут быть затруднения с согласованием существенных условий договора инвестирования. Например, правовое регулирование договора финансовой аренды (лизинга) устанавливает, что в отличие от предмета договора цена и срок не относятся к числу существенных условий.

Гражданское законодательство в отношении существенных условий инвестиционного договора отсылает нас к общим положениям о договоре. Однако, анализируя отдельные виды гражданско-правовых договоров, которые могут относиться к инвестиционным, становится очевидно, что существенные условия определяются исходя из существа каждого договора. Специальное законодательство в большинстве случаев на прямую определяет какие условия должны быть определены соглашением между сторонами.[45]

Результатом разногласий в доктринальном понимании инвестиционной деятельности выступает то, что в нашей стране до настоящего времени не получила законодательного закрепления единообразная система форм инвестиций; не сформировано единообразных механизмов государственно-частного партнерства, поддержки инвесторов, обращения в собственность государства объектов инвестиций; не установлен порядок ограничений юрисдикционного иммунитета государств, а также их собственности.[59]

На наш взгляд, необходима разработка единой концепции нормативного регулирования инвестиций, в которой первоначально определена должна быть их отраслевая принадлежность (другими словами, распределение конкретных видов инвестиционных отношений между различными отраслями законодательства).

В частности, предлагается разработать и принять Инвестиционный кодекс Российской Федерации.

В качестве новелл правового регулирования договорных отношений в области осуществления инвестиционной деятельности предлагается распространение использования информационных телекоммуникационных сетей, в т.ч. сети «Интернет», путем определения: видов договоров, их формы и существенных условий; порядка заключения, изменения и расторжения; положений о конфиденциальности и защите персональных данных. Обязанности оператора соответствующей платформы предлагается возложить на Уполномоченный государственный орган в области государственного регулирования инновационной деятельности. Кроме этого, необходимо предусмотреть обязательный досудебный порядок разрешения инвестиционных споров относительно договоров, заключенных с помощью информационных-телекоммуникационных сетей, в т.ч. сети «Интернет».

Исходя из вышеизложенного следует вывод, что обеспечение интересов Российской Федерации могут осуществлять не только органы государственной власти, но и учрежденные государством либо субъектами РФ юридические лица публичного характера. Нельзя недооценить их значимость в современной России, хоть их деятельность не направлена на получения прибыли и пополнение бюджета страны, данные организации имеют колоссальное значение для развития гражданского общества.

### **2.3 Ответственность юридических лиц публичного права**

Понятие правосубъектности – один из ключевых элементов в системе правового статуса юридических лиц публичного права. Это объясняется, прежде всего, тем, что посредством него реализуется возможность осуществления правоотношений, а вместе с тем, оно является по своей сущности главной предпосылкой их существования. Верное толкование и понимание такой категории как «правосубъектность юридических лиц

публичного права», а также попытка детерминировать ее содержание и формы затрудняется существованием множества научных концепций и представлений о самом феномене правосубъектности. Понятие рассматривается через множество призм: правосубъектность транснациональных корпораций, правосубъектность президента [13, с. 21], богато количество тем в изучении правосубъектности международного права.

Существует огромное поле различных толкований данного понятия, что, безусловно, свидетельствует о постоянном интересе к данной правовой конструкции. К интересным и логичным выводам приходит А.Х. Ульбашев, рассматривая вопрос правосубъектности юридического лица и отдельные проблемы корпоративной ответственности. Исследователь заключает, что юридическая ответственность – это важнейшее правовое средство обеспечения эффективности функционирования корпорации в частности и юридического лица в целом.

Несмотря на то, что в работе исследователя речь идет о корпоративных отношениях, данные заключения применимы и к являющемуся важным аспекту ответственности в вопросе правосубъектности юридических лиц публичного права. Понятие правосубъектности трактуется в ученом свете по-разному. Используется несколько концепций относительно вопроса его понимания, в первую очередь, исходя из аспекта интерпретаций, которых насчитывается также немало.

В наиболее широком смысле современная правовая теория детерминирует понятие правосубъектности как возможности лица просто быть участником правоотношений. Данная концепция очень широка по своему применению и популярна как в отечественных научных кругах, так, собственно, и в зарубежных. В наиболее емком виде, смысл исчерпывается следующим тезисом: правосубъектность – это способность обладать и реализовывать права и обязанности.

Важно понимать, что специфика правосубъектности юридических лиц, существенным образом отличается от прав, обязанностей и ответственности физических лиц. Своеобразной линией водораздела, как верно замечают исследователи, является то, что имеет место ответственность организации «без вины», ведь в данном случае применим иной принцип – ответственность из риска причинения вреда[36].

Один из важных вопросов дискуссий относительно правосубъектности – спор о совместимости и соотношении понятий «правосубъектность» и «правовой статус». Представляется возможным выделить три вектора дискуссий. Рассмотрим их кратко по порядку. Смысл первого подхода строится на том, что выделяется три основных (базисных) элемента, среди которых, во-первых, правосубъектность, во-вторых, субъективные права и обязанности, и, третьих, гарантии обеспечения субъективных прав. При таком положении постоянных правосубъектность понимается как некая юридическая категория, которая выражает действительное юридическое положение субъекта права и устремлена на приобретение и, соответственно, реализацию прав.

Таким образом, понятие правосубъектности, образуя единство с прочими общими правами и обязанностями, является составной частью более широкого понятия правового статуса. То есть понятия правосубъектности и правового статуса соотносятся как часть и целое. Вторая мысль зиждется на признании равенства между правосубъектностью и правовым статусом.

Иными словами, комплекс юридических прав и несения обязанностей и составляет правовой статус юридического лица. И, наконец, третья позиция по данному вопросу настаивает на том, что понятие правового статуса является более узким по отношению к понятию правосубъектности. То есть соотношение целого части, где роль составного элемента отводится правовому статусу.

В рамках данной позиции под правовым статусом понимается положение лица в определенный момент времени, когда оно реализует свои

права или осуществляет свои обязанности. Таким образом, именно правовой статус определяет границы правоспособности. Данная позиция представляется наиболее спорной, поскольку обладая только правосубъектностью, лицо имеет возможность являться носителем правового статуса, а также полноправно пользоваться им.

Размышляя о применимости и действительности правосубъектности в структуре юридических лиц публичного права, представляется уместным использование такого подхода, который определяет содержание категории «правосубъектность» исключительно в качестве отраслевого явления. Как верно заметил Ястребов О.А., в соответствии с этим подходом каждый субъект права наделяется различными видами правосубъектностей, образующими соответствующую совокупность, которую мы и определяем, как правовой статус [2, с. 776].

Говоря предметным языком, если мы рассматриваем, например, правовой статус государственного предприятия, которое во многих зарубежных практиках является юридическим лицом публичного права, то мы интерпретируем этот статус как единство его правосубъектности: гражданской, административной, финансовой, трудовой. То есть по отраслевому принципу, как мы писали выше. В работах О.А. Авдеевой, Е.В. Авдеевой, В.В. Вармунд, В.Ф. Гольчевского можно найти положение о том, что правоспособность как юридическое свойство лица обладает абсолютным правонаделительным характером. Это свойство подлежит рассмотрению в качестве потенциальной возможности лица воспользоваться правами и свободами, которые закреплены законом.

Вместе с тем, это свойство лица выступает также основанием для появления реальных юридических отношений, определяющих наступление юридического факта, который инспирирует реализацию конкретных прав и обязанностей [7, с. 58].

Большой интерес вызывает вопрос, касающийся видов правосубъектности юридических лиц публичного права. Современная

юридическая доктрина выделяет на три наиболее классических вида такой правосубъектности. Их рассмотрение представляет немалый интерес. Первый вид – это так называемая общая правосубъектность. Такая правосубъектность находит свое выражение в возможности быть субъектом права, в возможности иметь юридическую личность и выступать тем самым в качестве лица в разного рода отраслевых правоотношениях. Второй вид – это отраслевая правосубъектность.

Данная правосубъектность находит свое выражение в способности быть носителем прав, обязанностей и ответственности в рамках той или иной отрасли права. Третьим же видом правосубъектности является специальная правосубъектность. Она находит свое выражение в способности быть субъектом выбранной группы общественных отношений в плоскости отдельной отрасли права. При рассмотрении понятия публичной правосубъектности юридических лиц публичного права, можно заметить так называемый принцип специализации. Сосредоточим на нем свое внимание. Данный принцип находит свое отражение следующим образом. [6]

Юридические лица публичного права могут обладать и общей, и специальной публичной правосубъектностью. Изучая зарубежный опыт, такой аспект может показаться нерелевантным. Например, если обратить внимание на правоприменительную практику Грузии, то по их закону это лицо обладает специальной правоспособностью. Безапелляционное указание в упомянутом выше законе на специальную правоспособность юридического лица публичного права можно объяснить двумя аргументами.

Во-первых, понимание того, что является юридическим лицом публичного права является крайне узко определенным и применимо исключительно к корпорациям и публичным учреждениям.

Во-вторых, закон нацелен только в сторону, чтобы придать большую пластичность отдельным административным учреждениям. Право публичных обязательств ограничивает дееспособность юридических лиц публичного права. Их автономия и самостоятельность не закреплена

напрямую в основном законе государства (Конституции). Это обусловлено, прежде всего, тем, что признание юридической личности за публичными организациями зависит исключительно от воли законодателя.

Ограничения дееспособности юридических лиц публичного права существует во многих законодательствах зарубежных государств, не только в рассмотренной выше Грузии, но еще и во Франции, Греции, Аргентине. Существует даже специальное понятие, выведенное в правовой доктрине – административная опека. Причем данный вид опеки в некоторых странах используется не только в отношении публичных учреждений, но, в том числе и территориальных коллективов.

Например, в той же Франции. Опека такого рода осуществляется специально назначенным контроллером, который осуществляет проверку соответствия условий между реально существующими и теми, что закреплены в действующем законе. Институт опеки совершенно точно не является рудиментарным, поскольку он достаточно функционален и при этом имеет выработанную структуру, например, его можно разделить на два вида: административная опека обычного типа, и экстраординарная административная опека. Вторая осуществляется в исключительных случаях, в чрезвычайных обстоятельствах, которые были побуждены кардинально отклоняющимися от целей для которых были созданы действиями самих юридических лиц публичного права. В некоторых странах такой институт может отсутствовать, но там существуют иные специально созданные контролирующие органы. Например, в Мексике. [69]

Современное право признает, что ответственность может быть возложена и на само юридическое лицо. Однако, если мы рассмотрим вопрос теоретически, то обосновать эту ответственность не значит решить это вопрос окончательно. Но, в тоже время, другие исследователи придерживаются той точки зрения, что нельзя отрицать существования корпоративной воли, как некоего суммарного, являющегося итоговой совокупностью индивидуальных волей отдельных ее членов. В данном смысле

воля корпорации – это несомненная и неоспоримая реальность, которая является основанием способности и возможности юридического лица нести возложенную на него ответственность, то есть, это является правовой базой деликтоспособности.

И отечественная, и зарубежная научная юридическая доктрина выделяет в качестве наиболее распространенного деления деликтоспособности и ответственности юридических лиц, в том числе и юридических лиц публичного права, на три вида: гражданскую деликтоспособность, уголовную деликтоспособность и административную деликтоспособность. Относительно гражданской деликтоспособности в зарубежной практике существует деление на договорную и внедоговорную ответственность.

А в отношении административной деликтоспособности существует разграничение на праввосстановительную и наказательную (то есть за неисполнение административно-правовых запретов) ответственность. В англоязычных источниках можно встретить положения о том, что это особые защитно-правовые отношения, которые позволяют не только восстановить нарушенные права, но и служат сдерживающим фактором, обеспечивая стабильность всего гражданского уклада в целом.

Далеко не один год пребывает в состоянии относительной активной дискуссии вопрос о привлечении к уголовной ответственности юридических лиц, что справедливо применимо и к юридическим лицам публичного права. Уголовная ответственность юридических лиц законодательно закреплена в ряде государств. Например, в Австрии, Латвии, Испании, Италии, Австралии, Иордании, Мексике.

Таким образом, следует в очередной раз подчеркнуть, что любой правопорядок, независимо от того, насколько глубоко изучены и применимы его элементы в каких-то зарубежных практиках, всегда будет обладать самобытностью, а, следовательно, любую заимствованную практику необходимо грамотно адаптировать под свою национальную правовую

систему. Вопросы такой адаптации вызывают интерес и могут являться предметом отдельных дискуссий и самостоятельных исследований.

Судебная практика по делам о привлечении к субсидиарной ответственности крайне противоречива. Приведём несколько знаковых решений судов разных инстанций:

– контролирующие должника лица обязаны сами доказать обоснованность и разумность своих действий, если другой стороной представлены аргументы против их добросовестности.

В противном случае учредители предприятия несут субсидиарную ответственность по его обязательствам. Презумпция виновности подтверждена определением Верховного Суда РФ от 9 марта 2016 г. № 302-ЭС14-147 [32].

Неподача заявления и вред, причинённый кредитору, взаимосвязаны. Верховный Суд РФ считает, что в этом случае по определению имеется причинно-следственная связь между действиями (бездействием) представителя должника и убытком кредитора или государства в лице уполномоченного органа. Об этом вынесено определение от 31 марта 2016 г. № 309-ЭС 15-16713 [33].

Должностные лица, которые вовремя не инициировали процедуру, могут быть дисквалифицированы на срок от 6 месяцев до 3 лет. Особенно это касается руководителей, допустивших повторные нарушения процедуры банкротства. Об этом указал Арбитражный суд Белгородской области в решении от 9 июня 2016 г. по делу № А08-2321/2016 [41].

Ответственные лица должника, не передавшие документацию конкурсному управляющему, будут привлекаться к субсидиарной ответственности (решение Арбитражного суда Свердловской области по делу № А60-45815/2014) [42].

Итак, с учётом сложившейся судебной практики, а также вышеизложенных норм следует, что механизм гражданско-правовой

субсидиарной и общей ответственности юридических лиц имеет ряд проблем.

Для урегулирования спорных вопросов необходимо закрепление в законодательстве специальных норм, разграничивающих ответственность юридических лиц, что позволило бы разрешить сложившуюся ситуацию.

Нередко спор между кредитором и субсидиарным должником в суде сводится к тому, были ли соблюдены условия, установленные ст. 399 ГК РФ. При этом возникает вопрос: как соотносятся между собой п. 1 и п. 2 этой статьи. Иными словами, достаточно ли кредитору получить отказ от основного должника и кто должен доказывать наличие или отсутствие обстоятельств, названных в п. 2 ст. 399 ГК РФ.

Например, суд удовлетворил требования истца за счет основного должника, поскольку доказательств отсутствия у должника денежных средств и невозможности удовлетворения требований путем безакцептного списания денежных средств с заемщика истец не представил [40].

По другому делу Частное охранное предприятие обратилось в суд с иском о взыскании задолженности по муниципальным контрактам с муниципального учреждения «Тучковская районная больница» и администрации Рузского муниципального района.

Суд первой инстанции взыскал в пользу истца задолженность с учреждения. При этом в резолютивной части решения арбитражный суд первой инстанции указал, что при недостаточности денежных средств взыскание следует произвести с субсидиарного должника (собственник имущества должника) в лице администрации Рузского муниципального района за счет казны муниципального образования.

Повторно рассмотрев дело по апелляционной жалобе администрации Рузского муниципального района, Десятый арбитражный апелляционный суд оставил указанное решение без изменения [35].

В рамках дела № А42-5237/2008 [25] ресурсоснабжающее Предприятие обратилось в суд с иском к муниципальному образованию в лице

Администрации муниципального образования о взыскании в порядке субсидиарной ответственности задолженности ликвидируемого муниципального учреждения (Учреждения).

Решением суда в удовлетворении иска отказано, по основаниям недоказанности со стороны истца недостаточности денежных средств у основного должника[36].

Постановлением суда кассационной инстанции решение суда отменено, по основаниям, рассмотренным в пункте 1 настоящего обобщения, а дело направлено на новое рассмотрение.

Решением суда при новом рассмотрении спора иск был удовлетворен. Решение вступило в законную силу.

Аналогичные документы были положены судом в основу решения о привлечении собственника имущества ликвидируемого муниципального учреждения к субсидиарной ответственности и при рассмотрении дел № А42-1727/2010 [26], № А42-9713/2009 [27]. При рассмотрении указанных дел судом также произведена оценка динамики развития дебиторской и кредиторской задолженностей по текущим бухгалтерским балансам основного должника.

В ходе рассмотрения дела № А42-414/2009 [28] судом была установлена недостаточность у основного должника денежных средств на основе оценки следующих документов:

- сведения налогового органа об открытых счетах основного должника;
- сведения банка об остатке денежных средств по счету Учреждения;
- выписки по счету основного должника за 1-3 кварталы 2009 года;
- справки, представленной ликвидационной комиссией основного должника о поступлении денежных средств на его расчетный счет и произведенных с него выплатах, в том числе в адрес истца;

- справки ликвидационной комиссии о дебиторская задолженность граждан; промежуточного ликвидационного баланса, подготовленного ликвидационной комиссией и переданного на утверждение собственнику;
- переписки между основным должником и собственником его имущества (субсидиарным должником) по вопросу утверждения промежуточного ликвидационного баланса;
- реестров кредиторов ликвидируемого основного должника.

Непривлечение собственника имущества муниципального учреждения к участию в деле о взыскании задолженности с основного должника, не является основанием для отказа в удовлетворении иска о взыскании данной задолженности, предъявленного впоследствии к субсидиарному должнику.

Так, Решением суда по делу № А42-558/2009 [29], оставленным судами апелляционной и кассационной инстанции без изменений, с муниципального образования в лице Администрации в порядке субсидиарной ответственности взыскана задолженность ликвидируемого муниципального учреждения, возникшая в результате неисполнения основным должником обязательств по исполнительным листам, выданным судом по ранее рассмотренным искам к данному муниципальному учреждению.

При применении субсидиарной ответственности и установлении лица представляющего интересы муниципального образования ключевым моментом является факт установления лица представляющего интересы казны муниципального образования, а не лица которому выделяются муниципальные средства на обеспечение деятельности основного должника – Учреждения администрации по управлению муниципальным имуществом.

Решением суда по делу № А42-8418/2009 [30] удовлетворены требования водоснабжающей организации. Интересы казны муниципального образования в рамках дела представлял Отдел финансов администрации муниципального образования, ЗАТО г. Полярный.

Решением суда по делу № А42-7396/2009 [31] исковые требования были удовлетворены частично. Удовлетворяя требования иска, суд первой

инстанции исходил из того, что факт неоплаты Учреждением потребленной электроэнергии подтвержден материалами дела и не оспаривается ответчиками.

В связи с этим, требования в части взыскания процентов суд также признал обоснованными. Вместе с тем суд счел возможным применить положения статьи 333 ГК РФ и снизил размер процентов. Применение субсидиарной ответственности обосновано судом положениями пунктов 1, 2 статьи 120 ГК РФ.

Привлекая Администрацию к субсидиарной ответственности, суд сослался на то, что представленные в материалы дела сведения налогового органа, справки банков, выписка из лицевого счета получателя бюджетных средств подтверждают недостаточность у Учреждения денежных средств для уплаты взыскиваемой задолженности.

Отменяя решение суд первой инстанции, апелляционный суд указал, что вывод суда о возможности привлечения к субсидиарной ответственности Администрации муниципального образования, ввиду недостаточности у Учреждения денежных средств, сделан без учета положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и без достаточных оснований.

Подводя итог, хотелось бы отметить, что в последнее время прослеживалась тенденция роста количества исков, предъявленных к субсидиарным должникам (в частности, к собственникам имущества учреждений). Таким образом, можно сказать, что гражданско-правовая ответственность юридических лиц является неотъемлемой, важной и актуальной частью гражданского законодательства. Данный институт имеет как свои отличительные особенности, так и основополагающие признаки, которые присущи почти всем институтам гражданского права.

### **3 Проблемы правового регулирования института юридических лиц публичного права и направления его совершенствования**

#### **3.1 Проблемные аспекты деятельности юридических лиц публичного права**

В отечественной науке гражданского права отсутствует единое мнение о возможности выделения в российской правовой системе самостоятельной классификационной группы – юридических лиц публичного права. Однако закрепление в ст. 50 ГК РФ публично-правовых компаний, государственных корпораций свидетельствует о фактическом признании таких организаций [43].

При оценке в научных источниках статуса юридических лиц публичного права ранее высказывалась позиция [12], что государственным акционерным обществом является юридическое лицо частного права, основанное государством в лице уполномоченного государственного органа, имеющее особый порядок формирования уставного фонда, порядок управления и специальную правоспособность и в уставном фонде которого государству принадлежит количество акций, обеспечивающих право решающего влияния на принятие решений этим обществом в соответствии с законодательством.

Публичный статус определяется нормами публичного, а не гражданского права. Даже если публичное право и предоставляет регулирование таким субъектам, как министерства и ведомства, это никак не касается их правового положения как юридических лиц публичного права. Сторонники концепции существования юридических лиц публичного права главной задачей гражданского права считают признание таких лиц субъектами гражданского права и предоставления им прав, которыми пользуются юридические лица частного права. Если признавать за юридическими лицами публичного права такие же права, которыми

обладают юридические лица частного права, возникает вопрос вообще об уместности введения института юридических лиц публичного права.

Если же мы говорим, что в гражданских отношениях юридические лица публичного права имеют такие же права, как и юридические лица частного права, то справедливо возникает вопрос о «равенстве» таких сторон. Ярким примером этому является «равенство» участников корпоративных отношений.

Принципиальным с точки зрения упорядочения участия субъектов публичного права в договорных отношениях является установление круга органов государственной власти, местного самоуправления или иных представителей, которые будут иметь публичную компетенцию и полномочия на заключение частноправовых договоров. При этом следует обратить внимание и на еще одну сопутствующую проблему, связанную с тем, что в настоящем, значительное количество органов государственной власти, органов местного самоуправления и других субъектов публичного права имеют схожие компетенцию и полномочия на заключение частноправовых договоров, в результате чего возникают противоречия в объеме компетенции этих органов. С учетом этой ситуации, круг субъектов публичного права, которые будут иметь публичную компетенцию и гражданские полномочия на заключение гражданских (частноправовых) договоров, должно быть легально минимизировано и четко определены, а случаи и порядок привлечения лиц частного права к заключению договоров от имени субъектов публичного права должны быть законодательно закреплены и обоснованы.

Актуальной также является дискуссия о возможности/невозможности заключения субъектами публичного права отдельных видов договоров, учитывая то, что их заключение не столько противоречит искусственной природе субъектов публичного права как участников гражданских отношений, сколько не будет способствовать удовлетворению государственного (публичного, общественного) интереса и будет

противоречить тем публичным функциям, которые должен выполнять субъект публичного права, в том числе во время участия в договорных отношениях.

В Российской Федерации учредителем публичного юридического лица могут выступать: Президент РФ, Правительство РФ, Глава субъекта, Глава муниципального образования (мэр). Учредитель публичного юридического лица устанавливает предмет ведения и виды деятельности. Так, например, в Российской Федерации органы государственной власти и местного самоуправления также осуществляют свою деятельность через юридические лица, учрежденные самим государством или муниципальным образованием [44]. Например, Муниципальное унитарное предприятие и Государственное унитарное предприятие. Являются юридическими лицами, но подчиняются органам государственной или муниципальной власти. В качестве примера можно назвать МУП «Центр недвижимости» г. Уфы, осуществляющее организацию и проведение торгов по продаже прав на земельные участки для строительства на территории городского округа город Уфа Республики Башкортостан, которое является подведомственной организацией Администрации городского округа Уфа.

Согласно с Федеральным законом от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» [53] руководитель Муниципального унитарного предприятия назначается собственником имущества унитарного предприятия, и подотчетен собственнику имущества унитарного предприятия. В данном случае собственником МУП «Центр недвижимости» г. Уфы является Администрация городского округа Уфа.

Особенно актуальными проблемами являются вопросы ликвидации, приватизации данных предприятий в связи с требованиями частными инвесторами. Государство прилагает все усилия, во избежание приватизации и разбазаривания данных предприятий, и как следствие их банкротство. Также нередко бывают случаи искусственной конкуренции, для того чтобы

унитарное предприятие стало убыточными, как следствие наступает процедура банкротства данного предприятия [9]. Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» [56] предусматривает несколько вариантов банкротства: финансовое оздоровление (ст.76), наблюдение (ст.62), внешнее управление (ст.93). Самым лучшим последствием естественно будет финансовое оздоровление, но как показывает практика, данный метод используется очень редко.

Решение данной проблемы видится во внесении поправок в Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ [54]. Думается, что необходимо полностью запретить приватизацию государственного и муниципального имущества, связанного с инфраструктурой.

Второй путь, это использовать рыночные правовые механизмы, предусмотренные Федеральными законами «О концессионных соглашениях» позволяющих привлекать инвестиции для создания новых инфраструктур для обеспечения потребностей населения [11].

Третий путь решения данной проблемы видится во внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ. В случае несостоятельности (банкротстве) Муниципального унитарного предприятия, или Государственного унитарного предприятия предлагается упразднить все методы, кроме финансового оздоровления, потому что как показывает практика, предприятия, которые оказывают социальные услуги населению (перевозки социальных групп), жизненно необходимы для функционирования городской инфраструктуры.

В целом, выполняемые юридическими лицами публичного права задачи и функции публично-правового характера, а также то, что они наделяются имуществом, которое составляет публичную собственность, определяют специальный контроль со стороны учредителей над их деятельностью, в том числе и финансовый. Например, на государственные

корпорации возложена обязанность ежегодно публиковать отчеты об использовании своего имущества, их годовая бухгалтерская отчетность подлежит обязательному аудиту, а контроль за их деятельностью осуществляет Счетная палата РФ. Законодательством предусматривается контроль за деятельностью государственных компаний со стороны Счетной палаты РФ.

Вместе с тем, будучи выведенными из-под действия многих общих норм гражданского права, например, государственные корпорации оказываются в таком выгодном положении, которое, как отмечает Е. А. Суханов, дает им возможность «практически бесконтрольного использования огромных бюджетных средств», а нормы, предусматривающие контроль над их деятельностью, оказываются малоэффективными.

Обозначенные проблемы требуют своего скорейшего разрешения, поскольку не могут не влечь за собой риски причинения вреда как правам и законным интересам добросовестных участников гражданского оборота, так и публичным интересам в целом.

Исходя из вышеизложенного следует вывод, что обеспечение интересов Российской Федерации могут осуществлять не только органы государственной власти, но и учрежденные государством либо субъектами РФ юридические лица публичного характера. Нельзя недооценить их значимость в современной России, хоть их деятельность не направлена на получения прибыли и пополнение бюджета страны, данные организации имеют колоссальное значение для развития гражданского общества.

### **3.2 Совершенствование законодательства РФ в области регулирования деятельности юридических лиц публичного права**

В современной экономике существуют различные механизмы и инструменты, с помощью которых государство способно регулировать различные отрасли. Для достижения желаемого результата сегодня

создаются институты развития экономики: финансовые (инвестиционные фонды, венчурные компании, государственные корпорации) и нефинансовые (бизнес-инкубаторы, промышленные зоны, технопарки, центры содействия энергоэффективности, особые экономические зоны). Одним из институтов развития экономики, функционирующим во многих странах, выступает институт государственных корпораций. Идей создания такого института выступало желание сформировать центры развития страны. Сама идея, создания подобных институтов развития вполне перспективна. Особенностью государственных корпораций выступает их функционирование в рыночной среде на относительно равных условиях с другими участниками, но в тоже время, на них возлагается решение задач государственной важности.

Как правило, государственные корпорации действуют в тех отраслях, в которых у частного бизнеса не хватает капитала, либо отрасли оказываются для него непривлекательными: космическая отрасль, машиностроение, оборонная промышленность, энергетика. Для осуществления деятельности госкорпораций из бюджета выделяются финансовые средства. Госкорпорации для осуществления своих функций наделяются широкими полномочиями. С учетом данных преференций возникает вопрос об оценке эффективности деятельности государственных корпораций, их роли в социально-экономическом развитии страны. Не менее значимым выступает вклад от деятельности государственных корпораций в развитие отдельных регионов.

В современном мире государственные корпорации выступают локомотивом инновационной экономики. Показателем тому является:

- решение приоритетных задач посредством деятельности в инновационной области;
- строительство инновационных инфраструктурных объектов;
- использование современных технологий для производства принципиально новой продукции, относящейся к улучшающим инновациям;

– реализация проектов национального значения посредством инновационных технологий;

– обеспечение профессиональной подготовки научных, производственных кадров в области инновационных технологий.

Государственные корпорации имеют определенные принципиальные отличия от ведомственных управлений. Эти различия выделили государственные корпорации в отдельную структуру.

Рассмотрим некоторые из основных особенностей государственных корпораций:

- Государственные корпорации могут подавать иски, а также быть привлечены к ответственности в судах общей юрисдикции и, таким образом, имеют свое собственное имя и правосубъектность.

- Они создаются на основании нормативного акта (парламента, правительства), которые также определяет сферу деятельности. В нем также определяются полномочия, привилегии и его членов.

- Государственная корпорация полностью принадлежит правительству, и весь акционерный капитал находится в собственности правительства.

- Корпорации обычно обладают значительной самостоятельностью в формировании своей политики. Они также обладают достаточной финансовой независимостью. Но в то же время общие принципы и политика устанавливаются и решаются правительством.

- Руководство корпорацией назначается правительством. Как правило, для управления государственными корпорациями назначается совет директоров.

- Государственная корпорация, как правило, не подлежит бюджетному учету и аудиту-контролю, применяемому к государственному ведомству.

Преимущества государственной корпорации:

- Государственные корпорации обладают полной свободой в отношении своего внутреннего управления. Они могут ставить перед собой

собственные цели и сами решать, как им действовать. Они могут разрабатывать свои собственные программы и политику.

- Государственные корпорации могут свободно принимать быстрые решения, что очень необходимо для успеха бизнеса (отсутствие государственного вмешательства).

- В работе государственных корпораций нет такой жесткости, как в случае с ведомственными предприятиями (полномочиям правительства, но гибкостью и инициатива частного предприятия).

- Государственные корпорации стремятся предоставлять населению товары и услуги по разумным ценам. Хотя они также получают прибыль, их основная цель-помочь людям в получении различных услуг.

- Управление государственными корпорациями, находящимися в руках опытных и компетентных лиц, является более эффективным, чем управление государственным департаментом. Государственные корпорации могут свободно нанимать людей в соответствии с их собственными требованиями.

- Как правило, государственная корпорация более свободна в распоряжении своими средствами, чем ведомственные организации.

Несмотря на многие преимущества, государственные корпорации сталкиваются с рядом ограничений:

- Любое изменение сферы деятельности корпораций влечет за собой внесение поправок в конкретный закон.

- Автономия и гибкость, которые являются основными чертами государственных корпораций, зачастую остаются только на бумаге. Все важные политические решения принимаются с одобрения правительства, и руководство корпорации также назначается правительством. Поэтому корпорации не имеют реальной свободы в своей работе. Таким образом, государственные корпорации пользуются ограниченной автономией.

- Государственные корпорации могут заниматься антиобщественной деятельностью. Они могут взимать более высокие цены с потребителей или

могут поставлять им товары более низкого качества, чтобы компенсировать свою неэффективность из-за монополии, которой они пользуются.

- Хотя государственные корпорации являются автономными органами, все же они контролируются государством.

Институт государственных корпораций имеет давнюю историю. Во многих развитых странах государственные корпорации создаются для решения общегосударственных задач.

Исходя из вышеуказанных целей создания государственной корпорации, вызывает интерес концепция конкурентного нейтралитета разработанная в большинстве стран ОЭСР (международная экономическая организация: Организация экономического сотрудничества и развития). Конкурентная нейтральность - это нормативная база, в рамках которой государственные и частные предприятия сталкиваются с одним и тем же набором правил и где отсутствие контактов с государством приносит конкурентные преимущества любому участнику рынка. С экономической точки зрения он представляет собой повествование, с помощью которого можно было бы переосмыслить большинство норм публичного права.

Концепция конкурентной нейтральности является относительно новой. Его первое юридическое появление датируется 1995 годом в австралийском соглашении о принципах конкуренции. В 1996 году Австралийское Содружество опубликовало свое собственное «заявление о политике конкурентного нейтралитета». В начале 2000-х годов Нидерланды, Финляндия и Швеция, хотя и не всегда используют это слово, разработали правила, касающиеся проблем конкурентного нейтралитета.

Европейский Союз, посредством своих договоров и их толкования Европейским судом, мог бы быть заинтересован в создании системы конкурентного нейтралитета. Начиная с 2004 года и документа под названием «Регулирование рыночной деятельности в публичном секторе», ОЭСР разрабатывает руководящие принципы и собирает передовой опыт борьбы с конкурентной нейтральностью, публикуя не менее девяти докладов

и организованных конференций по этой теме. Вслед за ОЭСР ЮНКТАД (Конференция ООН по торговле и развитию) также представила эту концепцию в 2014 году для изучения практики некоторых развивающихся стран (в том числе конкурентной нейтральности в Китае, Индии и Малайзии).

Как признала ОЭСР на своем веб-сайте «в то время как принцип конкурентной нейтральности получает широкую поддержку во всем мире, получить его на практике гораздо сложнее». Действительно, если идея конкурентного нейтралитета может показаться довольно простой в теории, то ее практические аспекты не могут быть легко объяснены, особенно если речь идет о понятии, которое не является устойчивым и эволюционирующим во времени. Поначалу и в самой узкой своей концепции «конкурентная нейтральность требует, чтобы деятельность государственных предприятий не имела чистых конкурентных преимуществ перед конкурентами из частного сектора просто в результате их государственной собственности. В более широком подходе это нормативная база, в рамках которой государственные и частные предприятия сталкиваются с одним и тем же набором правил и где отсутствие контакта с государством приносит конкурентные преимущества любому участнику рынка.

Исходя из приведенных определений, эта концепция рассматривает вопрос о границах государственного вмешательства в экономику, особенно когда такое вмешательство может исказить конкурентные позиции: «конкурентная нейтральность возникает там, где ни один субъект, действующий на экономическом рынке, не подвержен чрезмерным конкурентным преимуществам или недостаткам» (ОЭСР 2012). Поскольку эта концепция не может быть понята без ее экономического обоснования, можно считать, что правовые и экономические соображения являются конститутивными основаниями. С основной правовой точки зрения, конкурентная нейтральность может играть ключевую роль в реорганизации и объединении (через правовую интерпретацию) различных областей права, от

закона о конкуренции до государственного вспомогательного, закупочного и налогового права.

В Российской Федерации имеет место, как повышение эффективности, так и сокращение масштабов государственного сектора и масштабов государственного вмешательства. Поскольку конкурентная нейтральность неизбежно ограничивает тип государственного вмешательства и вынуждает государственные компании принимать «частные» модели поведения, некоторые могут полагать, что цель концепции состоит лишь в том, чтобы уменьшить государственное вмешательство и размер государственного сектора. Трудно ответить на этот вопрос. Однако следует отметить три момента.

Во-первых, когда услуги общих интересов не предоставляются равномерно (или полностью) частными агентами на рынке, государственные органы не имеют препятствий для предоставления этих услуг через государственные структуры или после объявления тендера. Тем не менее, в таком случае услуга по предоставлению услуг, особенно когда она работает также в конкурентной области, не должна быть ни чрезмерной, ни недостаточной, чтобы избежать конкурентных искажений.

Во-вторых, следует помнить, по крайней мере, в контексте Европейского Союза, что некоторые виды деятельности не рассматриваются как «экономические», такие как армия, аэронавигация, морское движение, организация, финансирование и эксплуатация предприятий. Кроме того, это может включать и другие виды деятельности, когда они структурированы определенным образом, например социальное обеспечение или здравоохранение, основанное на принципах солидарности или государственного образования. Наконец, некоторые виды деятельности из-за их размера часто не рассматриваются как угроза конкурентному нейтралитету, например местный музей, местная больница или плавательный бассейн.

В-третьих, подстрекательство к кризису, сохранение конкурентного нейтралитета может оказаться непродуктивным. Часто упоминаются меры по спасению банков (OECD 2009).

Придание субстанции конкурентной нейтральности далеко не так просто. В самом деле, эта концепция - гораздо больше стремление, чем вполне осуществимая реальность. Особое внимание следует уделить двум аспектам: его сфере охвата и принципам осуществления. Первая задача заключается в определении объема конкурентного нейтралитета. На этом уровне следует рассматривать два измерения: его ширину и глубину. Что касается первого, то проблема заключается в том, чтобы определить, что такое экономическая деятельность. Как уже упоминалось выше, можно принять обширную концепцию – предоставление товаров и услуг – или более ограниченную, учитывая, что эти товары и услуги являются «экономическими», что приводит к ограничению объема рынка или к освобождению от определенных видов деятельности из-за их размера, определяемого коммерческим оборотом, рыночной властью или способностью искажать рынки. В любом случае потребуется обосновать изъятия из этого принципа. Эти оправдания часто носят экономический характер (благо или услуга не могут быть предоставлены рынками), но довольно часто встречаются политические оправдания (солидарность, услуги общих интересов, суверенитет, независимость и т. д.).).

Что касается более позднего периода, то проблема состоит в том, чтобы определить как субъекты, подвергающиеся конкурентному нейтралитету, так и тип государственного вмешательства, который мог бы способствовать развитию конкуренции. Действительно, в соответствии с узким определением конкурентной нейтральности рассматриваются только государственные предприятия, и цель состоит лишь в том, чтобы гарантировать, что они не являются выгодными для конкуренции в силу своей «публичной» природы. Более широкая концепция предполагает, что

структура собственности не должна иметь отношения к конкурентным позициям.

Еще более широкая концепция будет охватывать все хозяйствующие субъекты и будет ориентирована только на прямое и косвенное вмешательство государства. Именно на этом уровне концепция конкурентной нейтральности является наиболее интересной, поскольку она позволяет определить тип вмешательства, которое может повлиять на конкурентные позиции. Речь идет не только о субсидиях и компенсациях по обязательствам государственных служб, но и о структурах управления, нормативных актах (особенно административном праве, контрактном праве и трудовом праве), налогах, стоимости капитала, доступе к государственным контрактам и т. д. есть также соответствующие измерения. Для достижения эффекта конкурентной нейтральности, безусловно требуются определенные процедурные требования.

В отечественной правовой литературе нередко можно встретить аргументы в пользу распространения ответственности за убытки, причиненные в результате реализации доминирующими в организации лицами своих личных интересов за счет общества, посредством оказания влияния на лиц, входящих в органы управления. Согласно утверждению, А.В. Габова, закон должен учитывать ситуацию, когда лицо участвует в управлении, но в состав органов формально не входит [5, с. 36]. С данной точкой зрения трудно не согласиться, потому что в наше время распространены ситуации, когда директор, являющийся в силу закона лицом, ответственным за причинение обществу убытков, поступает во вред обществу из-за давления другого лица, имеющего большее влияние де-факто в данном обществе. Введение такого лица как ответственного перед юридическим лицом – это большой шаг вперед, однако, остается ряд спорных вопросов: о статусе этого лица, о том, как привлечь его к ответственности, и о том кто вообще может быть таким лицом.

Таким образом, рассмотрев данные положения, мы видим, что существуют как положительные, так и отрицательные моменты. Так, говоря об ответственности лиц, которые фактически определяют действия хозяйственного общества, рациональнее представляется сформулировать перечень пассивных обязанностей – действий, воздержаться от которых обязано, действительно, любое лицо, имеющие возможность влиять на финансовое состояние организации. Также следует сформулировать положение о том, что правонарушение со стороны таких лиц является неправомерным при любом извлечении за счет общества личных выгод, даже если это не принесло существенных убытков обществу.

В целях совершенствования положений, регулирующих ответственность лиц, имеющих фактическую возможность определять действия юридического лица, можно предложить следующую формулировку ч. 3 ст. 53.1 ГК РФ: «Любое лицо, имеющее фактическую возможность определять действия юридического лица и/или влиять на финансовое состояние юридического лица, в том числе возможность давать указания лицам, названным в пунктах 1 и 2 настоящей статьи, обязано не использовать эту возможность во вред интересам юридического лица, и несет ответственность за убытки, причиненные его недобросовестными или неразумными действиями».

В заключение следует сказать, что некоторые спорные моменты, связанные с определением публичного статуса у акционерных обществ и их последствий, окончательно не разрешены. Практическое применение положений законодательства об акционерных обществах требует дополнительных разъяснений Организатора ценных бумаг.

## Заключение

По результатам проведенного исследования я могу сформулировать следующие выводы.

Выделяются следующие особенности «юридических лиц публичного права»:

- они создаются публично-правовыми образованиями для выполнения публично-правовых функций;

- их правовой статус и деятельность регулируются не только гражданским, но и публичным правом, в частности, финансовым, бюджетным;

- они обладают специальной правоспособностью, вправе участвовать в гражданском обороте постольку, поскольку это служит достижению публичных целей, ради которых они созданы;

- они находятся в значительной степени под влиянием публичной власти (органов государственной власти и органов муниципальной власти);

- автономия воли в принятии решений у таких субъектов ограничена;

- наконец, они подконтрольны и подотчетны государственным органам или органам местного самоуправления.

Особенно актуальными проблемами являются вопрос ликвидации, приватизации публичных юридических лиц частными инвесторами. Государство прилагает все усилия, во избежание приватизации и разбазаривания данных предприятий, и как следствие их банкротство. Также нередко бывают случаи искусственной конкуренции, для того чтобы данное предприятие стало убыточными, как следствие наступает процедура банкротства данного предприятия.

Решение данной проблемы видится во внесении поправок в Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» от 21.12.2001 № 178-ФЗ. Думается, что необходимо полностью

запретить приватизацию государственного и муниципального имущества, связанного с инфраструктурой.

Второй путь решения данной проблемы видится во внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» от 26.10.2002 № 127-ФЗ. В случае несостоятельности (банкротстве) муниципального унитарного предприятия, или государственного унитарного предприятия предлагается упразднить все методы, кроме финансового оздоровления, потому что, как показывает практика, предприятия, которые оказывают социальные услуги населению (перевозки социальных групп), жизненно необходимы для функционирования городской инфраструктуры.

В целях совершенствования положений, регулирующих ответственность лиц, имеющих фактическую возможность определять действия юридического лица, можно предложить следующую формулировку ч. 3 ст. 53.1 ГК РФ: «Любое лицо, имеющее фактическую возможность определять действия юридического лица и/или влиять на финансовое состояние юридического лица, в том числе возможность давать указания, обязано не использовать эту возможность во вред интересам юридического лица, и несет ответственность за убытки, причиненные его недобросовестными или неразумными действиями».

## Список используемой литературы и используемых источников

1. Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 27 июля 2014 г. по делу № 33-5853/2014 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Арыстан А. Аналитическая справка о возможности и перспективах внедрения конструкции юридических лиц публичного права в Республике Казахстан // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан: [Электронный ресурс]. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/wniobzor/spr> 12 (дата обращения: 10.10.2022).
3. Баженова О.И. К проблеме юридического лица публичного права, или Соотношение частного и публичного в категории юридического лица// Конституционное и муниципальное право. 2012. № 6. 20 с.
4. Безбородова М.А. Проблемы гражданско-правовой ответственности юридических лиц // Юридическое образование в Забайкальском крае: 20 лет юридическому факультету Забайкальского государственного университета: Материалы национальной научно-практической конференции. Забайкальский государственный университет; Ответственные редакторы: А.В. Макаров, Н.А. Киселева. 2018. С. 136-141.
5. Габов А.В. Об ответственности членов органов управления юридических лиц // Вестник ВАС РФ. № 7. 2013 г. С. 36-79.
6. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (с посл. изм. и доп. от 29 июля 2018 г. № 225-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 5, ст. 410.
7. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32, ст. 3301.
8. Гражданское право: учебник для вузов: в 4 т. Т. 1 / под ред. Е. А. Суханова. М.: Волтерс Клувер, 2010. 516 с.

9. Домрачев Р.Ю., Петренко Н.И. Актуальные проблемы органов государственной и муниципальной власти как юридических лиц публичного права // Правовые проблемы государственного и муниципального управления: сборник научных статей. под ред. Н.И. Петренко, Н.М. Швецова. Йошкар-Ола, 2017. С. 25-31.
10. Евтихийев А. О юридических лицах публичного права // Проблемы современного права: сб. ст. правового факультета Харьковского института народного хозяйства, посвящ. памяти академика, профессора В.М. Гордона / ред. Н.И. Палиенко [и др.]. Харьков, 1927. 76 с.
11. Жемалетдинов Р.М. Гражданско-правовое регулирование концессионных соглашений. М.: Юрлитинформ. 2013. 124 с.
12. Зайцев В.В., Рыбаков В.А. Некоторые теоретические вопросы развития гражданского законодательства // Право и экономика. 2015. № 9. С. 13-21.
13. Залавская О.М., Гончарова В.С. Гражданско-правовая ответственность юридических лиц // Наука и инновации в XXI веке: актуальные вопросы, открытия и достижения: сборник статей IX Международной научно-практической конференции. М. 2018. С. 163-165.
14. Инжиева Б.Б. Участие государства в современном гражданском обороте: монография / под ред. А.Я. Рыженкова. М.: Юстицинформ, 2014. С. 51-55.
15. Кавелин К.Д. Права и обязанности по имуществам и обязательствам // Избранные произведения по гражданскому праву. М. 2003. С. 33-41.
16. Коженко Я., Алексей М. Сервисное государство: проблемы теории и практики реализации // Власть. 2010. №3. С. 45-46.
17. Козлова Н. В. Правосубъектность юридического лица. М.: Статут, 2005. 55 с.

18. Коновалов С. Гражданско-правовая ответственность членов органов управления хозяйственных обществ. Юридический блог: Сайт. URL:<http://skonovalov.ru/civilliability.html>. (дата обращения: 10.08.2018 г.).

19. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 05 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ, от 01 июля 2020 г., от 04 октября 2022 г.) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31, ст. 4398.

20. Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации (одобрена Советом при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства 7 октября 2009 г.) // Вестник ВАС РФ. 2009. № 11.

21. Концепция развития законодательства о юридических лицах // Вестник гражданского права. 2009. № 2. 71 с.

22. Концепция развития законодательства о юридических лицах // Вестник гражданского права. 2009. № 2. 71 с.

23. Лескова Ю.Г. К вопросу о реформировании института юридического лица: публично-правовой аспект // Административное и муниципальное право. 2012. № 2. 21 с.

24. Маковская А.А. Основание и размер ответственности руководителей акционерного общества за причиненные обществу убытки. М.: Статут, 2006. С. 329-371.

25. Обобщение судебной практики по применению статьи 399 Гражданского кодекса Российской Федерации по делам связанным с ресурсоснабжением. Дело № А42-5237/2008 // Арбитражный суд Мурманской области: Сайт. URL: <http://murmansk.arbitr.ru/node/12156> (дата обращения: 10.10.2022).

26. Обобщение судебной практики по применению статьи 399 Гражданского кодекса Российской Федерации по делам связанным с

ресурсоснабжением. Дело № А42-1727/2010 // Арбитражный суд Мурманской области: Сайт. URL: <http://murmansk.arbitr.ru/node/12156> (дата обращения: 10.10.2022).

27. Обобщение судебной практики по применению статьи 399 Гражданского кодекса Российской Федерации по делам связанным с ресурсоснабжением. Дело № А42-9713/2009 // Арбитражный суд Мурманской области: Сайт. URL: <http://murmansk.arbitr.ru/node/12156> (дата обращения: 10.10.2022).

28. Обобщение судебной практики по применению статьи 399 Гражданского кодекса Российской Федерации по делам связанным с ресурсоснабжением. Дело № А42-414/2009 // Арбитражный суд Мурманской области: Сайт. URL: <http://murmansk.arbitr.ru/node/12156> (дата обращения: 10.10.2022).

29. Обобщение судебной практики по применению статьи 399 Гражданского кодекса Российской Федерации по делам связанным с ресурсоснабжением. Дело № А42-558/2009 // Арбитражный суд Мурманской области: Сайт. URL: <http://murmansk.arbitr.ru/node/12156>.

30. Обобщение судебной практики по применению статьи 399 Гражданского кодекса Российской Федерации по делам связанным с ресурсоснабжением. Дело № А42-8418/2009 // Арбитражный суд Мурманской области: Сайт. URL: <http://murmansk.arbitr.ru/node/12156>

31. Обобщение судебной практики по применению статьи 399 Гражданского кодекса Российской Федерации по делам связанным с ресурсоснабжением. Дело № А42-7396/2009 // Арбитражный суд Мурманской области: Сайт. URL: <http://murmansk.arbitr.ru/node/12156>

32. Определение Верховного Суда РФ от 09 марта 2016 г. № 302-ЭС14-147 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

33. Определение Верховного Суда РФ от 31 марта 2016 г. № 309-ЭС 15-16713 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

34. Определение Конституционного Суда РФ от 4 декабря 1997 г. № 139-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Совета Федерации о проверке конституционности Федерального закона «О переводном и простом векселе» [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

35. Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 7 октября 2009 г. по делу № А41-18879/09 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

36. Постановление Пленума Высшего Арбитражного суда Российской Федерации от 30 июля 2013 г. № 62 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

37. Постановление Правительства РФ от 12 февраля 2015 г. № 117 «О передаче федеральному казенному предприятию «Союзплодоимпорт» исключительных прав на товарные знаки на алкогольную и спиртосодержащую продукцию» // СЗ РФ. 2015. № 7, ст. 1054.

38. Постановление Президиума ВАС РФ от 22 марта 2005 г. № 14354/04 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

39. Постановление Президиума ВАС РФ от 27 июля 2010 г. № 4515/10 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

40. Постановление ФАС Московского округа от 26 апреля 2010 г. № КГ-А41/3442-10 по делу № А41-33666/09 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

41. Решение Арбитражного суда Белгородской области от 9 июня 2016 г. по делу № А08-2321/2016 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

42. Решение Арбитражного суда Свердловской области от 22 октября 2014 г. по делу № А60-45815/2014 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

43. Серова О.А. Право собственности юридических лиц публичного права: вопросы теории // Юридическая наука. 2017. № 2. С. 81-84.

44. Слепнев Е.Л. Право собственности муниципальных образований. Уфа: РИО БашГУ, 2003. С. 78-79.

45. Суханов Е.А. Гражданское право: Учебник. М.: Волтерс Клувер, 2003. 440 с.

46. Суханов Е.А. О юридических лицах публичного права // Вестник гражданского права. 2011. № 2. С. 4-24.

47. Суханов Е.А. Сравнительное корпоративное право. М.: Статут, 2014. 267 с.

48. Талапина Э.В. Публичное право и экономика: курс лекций. М.: Волтерс Клувер, 2011. 91 с.

49. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // Российская газета. 2001. № 256.

50. Усков О.Ю. Юридические лица публичного права: понятие и виды // Журнал российского права. 2010. № 6. С. 101-109.

51. Фалина А.С. Проблемы государственной службы и управления // Социология власти. 2012. № 1. С. 131-139.

52. Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3, ст. 145.

53. Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 48, ст. 4746.

54. Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 4, ст. 251.

55. Федеральный закон от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 1, ст. 1.

56. Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 43, ст. 4190.

57. Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 210-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» / Собрание законодательства РФ, 2015. № 27, ст. 4001.

58. Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 27 (ч. 1), ст. 4169.

59. Федеральный закон от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса РФ и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 19, ст. 2304.

60. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40, ст. 3822.

61. Чердакова Л.А. Осуществление права собственности публично-правовыми образованиями посредством созданных ими юридических лиц // Сибирский юридический вестник. 2018. № 3 (82). С. 47-54.

62. Чиркин В.Е. Заметки к дискуссии о юридическом лице публичного права // Государство и Право. 2010. № 7. С. 29-30.
63. Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права / В.Е. Чиркин. М.: Норма, 2007. 102 с.
64. Ястребов О.А. Юридическое лицо публичного права: вопросы теории: моногр. М.: Наука, 2010. 125 с.
65. Adamson, John E. Basic Law and the Legal Environment of Business / J. E. Adamson. – Chicago; Bogota; Boston: Irwin, 1995. – 606 p.
66. Bourne N. Bourne on Company Law. Routledge, 2013. P. 8.
67. Corley, Robert N. The Legal Environment of Business / R. N. Corley, O. L. Reed, P. J. Shedd. – 8th ed. – New York; St. Louis; San Francisco: McGraw-Hill, Inc., 1990. – 225 p.
68. Davis P. Gower's Principles of Modern Company Law. / Sixth Edition. - London: Sweet & Maxwell, 1997. - 867 p.
69. Kraakman R. and Others. The Anatomy of Corporate Law: a Comparative and Functional Approach. - OXFORD University Press. - 231 p.