

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

В.А. Мошков

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный  
руководитель

канд. юрид. наук, доцент А.А. Мусаткина

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2024

## Оглавление

Введение.....	3
Глава 1. Теоретико-правовые аспекты понятия «юридическое лицо публичного права» .....	10
1.1 Определение юридического лица публичного права и его признаки .....	10
1.2 Критерии разграничения юридических лиц частного и публичного права .....	20
Глава 2. Государственно-правовое регулирование юридических лиц публичного права .....	25
2.1 Классификация юридических лиц публичного права.....	25
2.2 Государство и иные публично-правовые образования как юридические лица публичного права .....	28
2.3 Государственные органы как юридические лица публичного права .....	32
2.4 Регулирование деятельности государственных предприятий и учреждений .....	37
Глава 3. Проблемы и перспективы функционирования и развития отдельных разновидностей юридических лиц публичного права .....	43
3.1 Проблемы и перспективы развития института государственных корпораций .....	43
3.2 Проблемы и перспективы развития института публично-правовых компаний .....	50
3.3 Проблемы и перспективы развития института федеральных территорий .....	65
Заключение .....	70
Список используемой литературы и используемых источников.....	75

## Введение

Актуальность темы исследования обусловлена теми изменениями, которые произошли в Российской Федерации в последние годы. Распад Советского Союза и смена существовавшей ранее социалистической системы хозяйствования обусловили необходимость новым образом оценить и охарактеризовать то место и роль, которую имеют имущественные отношения в процессах управления государством и обществом. Несмотря на то, что и при социализме вопросы охраны социалистической собственности имели большое значение для отечественного законодателя, что выражалось, например, в жесткости соответствующих санкций, применяемых в отношении лиц, на такую собственность посягающих; в изменившихся условиях применяемый государством подход к охране имущественной сферы объективным образом нуждался в своей изменении и усовершенствовании. Как показывает история развития мировой юриспруденции, в условиях распространения в обществе капиталистических отношений весьма большую распространенность приобретают различного рода конструкции юридического лица, которые выступают в отношениях в качестве самостоятельного субъекта, контролирующего некий обособленный комплекс имущества (как движимого, так и недвижимого). И если в советский период развития отечественного права даже в сфере традиционного гражданского оборота конструкция юридического лица применялась не всегда полным образом, а советскими правоведами формулировались специфические теории юридического лица, в отношении которых речь шла, скорее, не об объединении капиталов, а об объединении работников, то в 1990-е годы внимание отечественной юриспруденции сместилось в иную сторону. В настоящее время о наличии большого количества разнообразных юридических лиц учеными говорится не только применительно к гражданскому обороту и отношениям частного-правового характера, но также и к процессам, протекающим в сфере

государственного управления жизнью общества, тем правоотношениям, которые обычно рассматривались в качестве объекта конституционного, административного или финансового права. Традиционно соответствующие нормы охватывались понятием «публичного права» в связи с чем и юридические лица, в данной области функционирующие, с высокой степенью обоснованности мы также могли бы обозначить в качестве «юридических лиц публичного права».

В данном случае, можно говорить о том, что отрасли публичного права содержат упоминания о некоторых публично-правовых субъектах, которые имеют «двойственный характер». В некоторых ситуациях своего функционирования они должны рассматриваться не как, например, административно-территориальные образования или органы государственной власти, а как, собственно, юридические лица, что позволяет применять к ним соответствующие нормы гражданского законодательства. Но, несмотря на свой отчасти частноправовой статус, они все же отличаются от «стандартных» юридических лиц, известных гражданскому праву России. Необходимость правильно оценивать участие таких разновидностей субъектов в гражданских отношениях и определяет необходимость появления новой юридической категории.

Несмотря на то, что в целом соответствующая проблема уже была воспринята отечественной юриспруденцией, в плане ее непосредственного решения отечественный законодатель не всегда последователен.

От правильного, детального закрепления всех необходимых признаков юридического лица в нормах как частного, так и публичного законодательства во многом зависит эффективность современного государственного управления. По сравнению с советским периодом нашей истории, количество разновидностей юридических лиц, создание которых допустимо в Российской Федерации, значительно выросло. Но если в 1990-е годы увеличение их количество шло за счет появления новых разновидностей коммерческих организаций, в настоящее время

увеличивается количество уже разновидностей организаций некоммерческих. Среди них выделяется группа юридических лиц, выполняющих разнообразные функции в сфере публичного управления – юридических лиц публичного права.

Объектом исследования является система отношений, возникающих в результате функционирования юридических лиц публичного права.

Предметом исследования является правовые нормы и судебная практика, регулирующие особенности функционирования юридических лиц публичного права.

Цель исследования – проанализировать теоретически и рассмотреть практические особенности функционирования юридических лиц публичного права, их правовой природы и определить основные направления совершенствования правовых норм, регулирующих особенности функционирования юридических лиц публичного права в рамках отечественной правовой системы.

Задачи исследования:

- провести анализ особенностей формирования института юридического лица в публичном праве;
- сформулировать определение и определить признаки юридического лица в публичном праве;
- проанализировать критерии разграничения юридических лиц частного и публичного права;
- проанализировать правовую основу функционирования государственных органов как юридических лиц публичного права;
- исследовать возможные классификации юридических лиц публичного права;
- рассмотреть отдельные разновидности юридических лиц, существующие в публичном праве;
- выявить проблемы и перспективы функционирования и развития отдельных разновидностей юридических лиц публичного права.

Теоретическая основа исследования. Для выполнения исследования, автор прибегал к разнообразным научным, учебным и нормативным источникам. В ходе исследования были изучены работы как отечественных, так и зарубежных ученых и экспертов, направленные на раскрытие сущности и признаков юридического лица публичного права, включая, но не ограничиваясь такими как: А.В. Венедиктов, А.В. Винницкий, Е.А. Суханов, В.Е. Чиркин, О.А. Ястребов, а также многих других исследователей и специалистов.

Отдельным образом хотелось бы выделить труды А.Я. Курбатова, который не только проанализировал множество подходов к сущности юридического лица публичного права, которые сформировались за последние полтора столетия в России и в государствах Европы, но также указал на многочисленные проблемы, существующие в сфере практического применения той или иной организационно-правовой конструкции в современной России.

Соответствующие научные работы позволили нам сформировать теоретическую базу проводимого исследования. Таким образом, в работе анализируются различные теоретические подходы к определению юридического лица публичного права применительно к российскому материальному и процессуальному праву [10], основные усилия были направлены на рассмотрение особенностей участия юридических лиц в публично-правовых отношениях, связанных с использованием государственного и муниципального имущества [11].

Методология исследования предполагает использование как современных, так и традиционных способов научного познания. Нашли свое применение такие методы, как общие исторический и диалектический методы научного познания, использовались сравнительный и функциональный подходы, формально юридический метод. Совместное использование упомянутых методов позволяет раскрыть основные противоречия концепции юридического лица публичного права.

В качестве эмпирической основы исследования рассматриваются изученные в процессе написания магистерской диссертации судебные решения, законы и подзаконные акты, в той или иной степени затрагивающие проблематику правового статуса юридических лиц публичного права.

Научная новизна работы заключается в разработке теоретических основ, признаков, рассмотрения сущности и ключевых отличий юридических лиц публичного права, их дифференциация от смежных правовых конструкций, в качестве которых рассматриваются как «классические» юридические лица, так и органы государственной власти, публично-правовые образования. Отмечено, что введение в научный оборот такой категории, как «юридическое лицо публичного права» способствует обогащению отечественной юриспруденции, позволяет обнаружить новые грани и особенности как процессов государственного управления, так и механизмов осуществления гражданского оборота. Представляет важность и то обстоятельство, что, современной юриспруденции в принципе свойственен комплексный характер исследований, позволяющий синтезировать новое юридическое знание и выстраивать новые механизмы правового регулирования на основе положений нескольких отраслей отечественного законодательства, в обычных условиях относимых к регулированию различных, не связанных общественных отношений.

В современных условиях представляется необходимым сформулировать некоторые рекомендации относительно правильного словоупотребления понятия «юридическое лицо публичного права», соответствующие рекомендации в нашем случае могут быть сформулированы как на основе рассмотрения отечественного законодательства и периодической научной литературы. Следует помнить также о том, что процессы современного международного общения приводят к увеличению межгосударственного сотрудничества, в котором участвуют как юридические лица, так и органы государственной власти, публично-

правовые образования. Расширение представлений о возможных отличиях и характеристиках соответствующих субъектов представляет значительную актуальность и непосредственный практический интерес.

Теоретическая значимость исследования заключается в расширении научных воззрений, существующих относительно концепции юридического лица в публичном праве. Как таковое, исследование расширяет имеющиеся в настоящее время в правовой науке данные, затрагивающие проблематику конституционно-правовых, административно-правовых, земельно-правовых, финансово-правовых и иных аспектов.

Анализ соответствующих данных позволит повысить эффективность конституционного строительства, административного управления, распорядительства, распределения российским государством своего материального ресурса. В конечном счете, проведение соответствующего исследования является целесообразным с точки зрения общего повышения эффективности системы государственно-правового управления в российском обществе, а также формулирования выводов, методических указаний, рекомендаций, актов индивидуального и нормативного характера в различных сферах государственного управления. Могут полученные данные использоваться также и в системе образования: как общего и среднего-профессионального, так и высшего образования. Определенную актуальность имеет использование соответствующих данных на курсах повышения квалификации при организации дополнительного профессионального образования, необходимого для повышения эффективности соответствующего обучения в будущем.

Многоплановость и обоснованность полученных результатов диссертационного исследования были обусловлены актуальность выбранной темы работа, целью и систематическим подходам к направленным на ее достижение задачам, определением объекта и предмета исследование, широким подходом к анализу научной литературы и соответствующих нормативно-правовых актов. Исследование основывается на современном

отечественном законодательстве и существующих подходах к организации государственного управления в Российской Федерации.

Положения, выносимые на защиту:

1. Предназначение юридических лиц в публичном праве связано преимущественно с совершенствованием государственного управления или, как минимум, с функционированием государственного сектора экономики;

2. Несмотря на достаточно противоречивую историю развития соответствующей концепции, государственные органы в настоящее время могут рассматриваться в качестве специфических юридических лиц. Соответствующее предположение базируется как на положениях современного российского законодательства, так и сложившейся практике участия данных органов в правоотношениях материального и процессуального характера;

4. Создание соответствующих организаций призвано повысить эффективность государственного управления в отдельных сферах общественных отношений, в связи с чем процессы создания публично-правовых компаний в настоящее время носят достаточно многообразный и широкий характер. Особенности организации деятельности публично-правовой компании в наибольшей степени соответствуют признакам юридического лица публичного права, выделяемым в работах большинства правоведов;

5. Федеральная территория представляет собой некоторую «переходную» организационно-правовую форму между юридическими лицами, публично-правовыми образованиями и государственными органами, а с точки зрения ее участия в хозяйственных, имущественных отношениях может рассматриваться в качестве юридического лица публичного права.

Структура магистерской диссертации зависит от поставленных при осуществлении исследования целей и задач. Работа включает в себя введение, три главы, которые охватывают девять параграфов, заключение и список используемой литературы и используемых источников.

## **Глава 1 Теоретико-правовые аспекты понятия «юридическое лицо публичного права»**

### **1.1 Определение юридического лица публичного права и его признаки**

Будучи институтом, нашедшим свое широкое применение в сфере как имущественного оборота, так и достижения людьми своих некоммерческих целей, институт юридического лица имеет свою давнюю историю и в качестве фактора, повышающего эффективность, качество и удобство как государственного, так и муниципального управления.

Целесообразность создания организации, чья личность не совпадала с личностью каждого отдельного человека и могла при этом обладать определенным правовым статусом, была понята людьми в глубокой древности. В данном отношении можно вспомнить, например, храмовые хозяйства Древнего Египта и Ближнего Востока, которые, наравне с местным монархом, могли рассматриваться как субъекты права собственности на недвижимое имущество, сторона договора аренды земли и т.д.

Классически, однако, возникновение института юридического лица обычно связывают с развитием римского права и необходимостью осуществить те потребности, которые возникали у римских граждан в претерпевавшем свое усложнение римском обществе.

Несмотря на то, что в настоящее время институт юридического лица равным образом имеет большое значение как для развития частного, так и для развития публичного права Российской Федерации, в качестве основных работ, раскрывающих сущность этого явления, выступают все же работы цивилистов – специалистов частноправовой сферы. Это объясняется преимущественно тем, что и само общее определение юридического лица и перечень действующих юридических лиц был зафиксирован законодателем в Гражданском кодексе Российской Федерации. Сам факт того, что этот

институт в настоящее время «проникает» в сферу публичного права, в последние годы увеличивается как общее количество так и разновидности юридических лиц публичного права может восприниматься как определённого рода повышение качества «имущественности» сферы государственного управления, усиление здесь экономических начал.

Так, например, определенной степенью общественной значимости обладает деятельность юридических лиц, выполняющих определенные государственные функции и, вместе с тем, рассматриваемых в качестве одного из институтов гражданского общества. В данном случае можно говорить о наличии самоуправляющихся организации адвокатов, нотариусов, патентных поверенных с учетом их различной структуры и правовых оснований функционирования. Интересно отметить также и то, что к частным адвокатам и частным нотариусам, несмотря на их «негосударственный» статус, государство предъявляет достаточно серьезные требования (образование, сдача квалификационного экзамена и т.д.), соблюдение которых является необходимым условием для осуществления ими соответствующего вида профессиональной деятельности [48]. С одной стороны, это обусловлено потребностью обеспечить качественное предоставление юридических услуг гражданам, обращающимся за соответствующей помощью, но с другой стороны может быть также связано и с тем обстоятельством, что соответствующие юридические лица фактически выполняют в обществе публичные функции, действуют в государственном интересе даже в том случае, если ими активно продвигается идея об их независимости от государства и функционировании, прежде всего, в качестве одного из институтов гражданского общества.

Весьма показательным примером юридического лица публичного права является статус Центрального банка РФ (Банка России). Это единственное юридическое лицо в нашем государстве, которое было учреждено не только на основании издания специального «именного» закона (что свойственно, например, государственным корпорациям), но создание

которого было предусмотрено даже текстом действующего Основного закона. В соответствии с ч. 2 ст. 75 Конституции РФ, «защита и обеспечение устойчивости рубля - основная функция Центрального банка Российской Федерации, которую он осуществляет независимо от других органов государственной власти» [12]. При этом, в соответствии со статьей 1 Федерального закона от 10 июля 2002 г. N 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», статус, цели деятельности, функции и полномочия Центрального банка Российской Федерации (Банка России) определяются Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством. Банк России является юридическим лицом [29].

Следует согласиться с мнением А. Курбатова, в соответствии с которым пример Центрального Банка РФ позволяет говорить о том, что в ГК РФ должна быть предусмотрена отдельная организационно-правовая форма юридических лиц, относящихся к некоммерческим и некорпоративным организациям. Это те юридические лица, которые учреждаются Российской Федерацией и выполняют определенные публичные функции под контролем высших исполнительных органов власти, утверждающих их уставы [15].

Примечательным является также то, что некоторым государственным корпорациям, в частности «Росатому», предоставлены полномочия по участию в разработке обязательных для применения и выполнения федеральных норм и правил, устанавливающих требования к безопасному использованию атомной энергии, при этом в соответствии с традиционным подходом правотворчество от имени государства вправе осуществлять только органы государственной власти – как индивидуальные, так и коллективные. Думается, что государственные корпорации следует считать ничем иным, как юридическими лицами публичного права, они не вписываются в конструкцию юридического лица, предложенную гражданским законодательством [14].

История отдельных зарубежных государств характеризуется значительными юридическими предпосылками, позволяющими с большей

уверенность говорить о наличии в праве такой конструкции. Сложившаяся в процессе развития отечественной юриспруденции ситуация с формирования концепции юридического лица публичного права, к формированию столько однозначных выводов, однако, не располагает.

Современное понятие юридического лица, содержащееся в Гражданском кодексе РФ исходит, прежде всего, из его характеристики, как обособленного имущества, то есть, «имущественная» составляющая здесь превалирует. Но растет в последнее время и тенденция обособления части имущества от государственной казны с сохранением государством своего контроля за использованием соответствующего имущества. Это определяет возникновение дискуссий по поводу правовой природы такого обособления, возможности рассматривать его как акт создания специфического юридического лица – организации публичного права.

Следует отметить, что некоторые исследователи, в частности Е.А. Суханов [23], приходят к выводам об отсутствии необходимости внедрения этой правовой конструкции в законодательство. Л.Л. Чантурия пишет о том, что в качестве возражения на существование юридических лиц публичного права можно указать на гражданско-правовой характер самой категории «юридическое лицо», а, следовательно, ее неприменимость в публично-правовых отношениях, на функционирование даже созданных государством юридических лиц по нормам гражданского права и на парадоксальный характер самого понятия «юридическое лицо публичного права», поскольку концепция юридического лица используется в частном праве. В качестве аргументом наличия такого явления автор ссылается на возникновение юридических лиц публичного права на основании правового акта государственного органа, в распорядительном порядке, в связи с чем создание закрытого перечня их организационно-правовых форм по аналогии с юридическими лицами частного права, представляется невозможным. К тому же, по общему правилу, юридические лица характеризуются общей правоспособностью, но у юридических лиц публичного права она всегда

специальная. Если на юридических лиц частного права по аналогии распространяются конституционные права и свободы, то на юридических лиц публичного права распространяются обязанности действовать определенным образом; они сами являются структурой, относимой к государственной системе, в связи с чем и возможность защиты от действий государства для них не предусмотрена. Также они наделены возможностью издавать нормативные акты, в отношении закрепленного за ними имущества действует особый правовой режим. В сущности, само государство также может рассматриваться как юридическое лицо публичного права [42].

А.В. Венедиктов подметил, что противопоставление юридических лиц публичного и частного права «затемняет тот основной факт, что все организации, принимающие участие в гражданском обороте в качестве самостоятельных носителей гражданских прав и обязанностей, являются в этом своем качестве субъектами – а, следовательно, и юридическими лицами гражданского права, хотя бы их внутренняя структура определялась нормами не гражданского, а иного права...» [5].

Противоположной позиции придерживается О.А. Ястребов, который настаивает на том, что «гражданская правосубъектность юридических лиц публичного права является производной от их публичной правосубъектности» [47], поэтому дальнейшее рассмотрение вопроса следует осуществлять в границах наук, изучающих публичное право, и, прежде всего, – административное. По мнению В.Е. Чиркина [46], категория юридического лица присуща не только частному, но и публичному праву.

Как это отмечается в работе Мацелюка, комплексный анализ современной деятельности органов исполнительной власти, на примере их разрешительной деятельности в сфере строительства, позволяет прийти к выводу, что современное состояние административно-правового регулирования разрешительной системы характеризуется постепенным ослаблением бюрократических процедур со стороны субъектов государственного управления, а это, в свою очередь, способствует снижению

проявлений коррупции в сфере строительства [55]. Такого рода снижение бюрократизма и урегулированности может предполагать, в числе прочего, замену прежних административно-правовых органов различного рода публично-правовыми компаниями и саморегулируемыми организациями, которые могут осуществлять разрешительную деятельность с не меньшей эффективностью, чем органы государственной власти и будут нуждаться в значительно меньших затратах со стороны государственного бюджета.

В работе Mainhagu S. анализируются случаи двух французских местных органов власти [54]. В данном случае можно отметить принципиально различный подход, который применяется при приеме на службу государственных и муниципальных служащих и при приеме на работу в конкретную организацию. Современное отечественное законодательство содержит различные требования, прежде всего, антикоррупционного характера, которые предъявляются к работникам государственных организаций. Соответствующие требования сближают юридические лица публичного права с органами государственной власти и могут служить одним из наиболее характерных отличий, позволяющим отделять их от юридических лиц – классических участников гражданско-правовых отношений.

В работе Gonçalves V.M. рассматривается проблематика использования института юридического лица на примере обеспечения информационной открытости процессов государственного управления. В Бразилии доступ к государственным правительственным данным и информации является правом гражданина и в то же время средством надзора и аудита действий правительства. Таким образом, перед муниципальными властями, правительствами штатов и федеральными властями возникает задача предоставить эффективные средства, которые позволили бы государственным правительственным данным и информации быть фактически доступными (открытыми) для граждан Бразилии в понятной и пригодной для использования форме для самых разных целей [51]. В тех

ситуациях, если отдельные государственные функции будут выполняться юридическими лицами, может возникнуть несколько двойственная ситуация. Во-первых, граждане будут передавать свои персональные данные на обработку уже не государственным органам, а юридическим лицам, которые должны будут обеспечить безопасность соответствующих данных. Необходимо определить механизмы ответственности соответствующих субъектов в том случае, если данные будут украдены или модифицированы. Во-вторых, в данном случае именно юридические лица должны будут реализовывать конституционное право человека на доступ к информации. Однако Основной закон закрепляет обязанности человека по отношению к государству и обязанности государства по отношению к гражданину: дополнительного субъекта в качестве юридического лица, обладающего определенной автономией воли и своими собственными интересами, конституционная конструкция не предполагает.

Проблема осуществления информирования населения в настоящее время в принципе привлекает значительное влияние зарубежных исследователей. Так, в исследовании Gvozd M., Sorochak O., Protsak K., Kis, Y. предлагается методика оценки уровня информированности жителей территориальных громад органами местного самоуправления о своей деятельности [52]. Представляется, что именно такого рода информирование позволяет населению должным образом участвовать в процессах государственного и муниципального управления. В условиях отсутствия соответствующей информации возможности населения по представлению и защите своих интересов будут в значительной степени ограниченными.

Значительное развитие института юридических лиц в публичного права мв последние годы можно связать с общими процессами модернизации и внедрения технических инноваций. Инновации имеют тенденцию быстрее внедряться в организациях, чем в государственных органах с их бюрократическим подходом ко всем нововведениям. Как пишет Mahmood A., не вызывает сомнений тезис об управлении программными ресурсами и его

процессе для успеха роли государственных органов. Однако общегосударственный подход к внедрению инноваций полон недостатков. На уровне руководства, управляющих соответствующими ресурсами, отсутствует доверие, а качество внедренных инноваций часто оказывается невысоким. В рассмотренном исследовании оцениваются такие проблемы, как управление распределением ресурсов, выбор правильного карьерного пути для сотрудников государственных органов и юридических лиц и отсутствие их обучения и развития [50]. Достаточно острой, на наш взгляд, является также и кадровая проблема в том случае, если государственный служащий желает перейти на работу в юридическое лицо публичного права либо руководитель соответствующей публичной организации желает поступить на государственную службу. Необходимым представляется разработка соответствующих механизмов и критериев такого перехода, наподобие тех, которые уже были созданы при переходе из одного вида государственной службы в другой. Опыт и высокий профессиональный уровень человека должны учитываться; представляется, в частности, что сотрудник, чей карьерный рост протекал первоначально в юридических лицах публичного права, не должен начинать свой карьерный путь с самого начала в том случае, если он примет решение перейти на государственную службу.

Отметим наличие многочисленных сфер государственного управления, в рамках которых речь идет не просто об управлении обществом, а об оказании населению различных государственных или муниципальных услуг. Высоковероятным представляется то обстоятельство, что в плане оказания услуг юридическое лицо, выполняющее в обществе ряд публичных функций, окажется более эффективным, что орган государственной власти, имеющий свои более сложные регламенты взаимодействия с населением. Таким образом можно охарактеризовать, например, сотрудничество органов государственной власти и местного самоуправления в сфере здравоохранения для выявления проблем, которые возникают при предоставлении бесплатной

медицинской помощи гражданам. Особенную остроту соответствующий вопрос приобрел в период пандемии. Юридические лица - государственные и муниципальные учреждения здравоохранения в условиях COVID-19 [49] выполняли важнейшую функцию обеспечения общественной безопасности; несмотря на то, что в данном случае нами рассматривается деятельность юридических лиц, а не органов власти, их деятельность может быть также рассмотрена как самым непосредственным образом связанная с обеспечением национальной безопасности и общественной безопасности.

С другой стороны, органы публичной власти в последние годы также вынуждены были освоить многие функции и направления деятельности, которые ранее были свойственны скорее коммерческим организациям. Речь в данном случае, например, может идти о большем или меньшем успехе осуществления PR-деятельности российских муниципалитетов в социальных сетях [56].

Отстаивая концепцию о наличии в отечественном правовом порядке юридических лиц публичного права О.А. Серова пишет о том, что отечественная наука гражданского права к настоящему времени еще не пришла к однозначному выводу о возможности при классификации юридических лиц выделять соответствующую категорию. Но с точки зрения законодателя, решившего осуществить закрепление в ст. 50 ГК РФ публично-правовых компаний, а также государственных корпораций можно говорить о наличии фактического признания таких организаций. Закрепление таких юридических лиц в тексте действующего закона лучше, чем что-либо иное свидетельствует об их фактическом наличии. При этом, и государственная корпорация, и государственная компания, и публично-правовая компания относятся к унитарным некоммерческим организациям, созданным Российской Федерацией, в связи с чем соответствующие юридические лица наделяются функциями и полномочиями публично-правового характера. Это позволяет говорить о наличии таких признаков у юридических лиц публичного права, как их некоммерческий и унитарный характер – они

создаются собственником соответствующего имущества – конкретным публично-правовым образованием – для более эффективного осуществления стоящих перед ним некоммерческих целей в области какого-то из направлений государственного управления [21].

Можно прийти к выводу, что, в связи с переходом к капиталистическим отношениям процессы расширения применимости института юридических лиц публичного права могут восприниматься как гармоничные и естественные, однако они же способны вызывать проблемы не только теоретического, но и практического характера. Дело заключается в том, что в настоящее время сама цивилистика отринула уже советский опыт разработки концепции юридического лица («теория трудового коллектива», «теория директора» и т.д.). Но применение разработанной современной цивилистикой концепции юридического лица планировалось все же в сфере имущественных и связанных с ними личных неимущественных отношений, преимущественно для обеспечения потребностей функционирования рыночной экономики.

Предназначение же юридических лиц в публичном праве связано преимущественно с совершенствованием государственного управления или, как минимум, с функционированием государственного сектора экономики, где рыночные начала применяются уже со значительными исключениями.

В условиях же отсутствия большого количества современных исследований, выполненных именно конституционалистами или административистами, когда у нас имеется недостаточное количество фундаментальных работ монографического или диссертационного характера, в которых бы рассматривались сущность и особенности применения концепции юридического лица именно в рамках публичного права, государственное управление, использующее подобный институт, будет сталкиваться со значительными рисками, возникающими из естественной здесь в настоящее время неопределенности регулирования и понимания.

## **1.2 Критерии разграничения юридических лиц частного и публичного права**

Исследование проблематики функционирования юридических лиц публичного права, прежде всего, требует обнаружения критериев точного отграничения этих юридических лиц от юридических лиц в частном праве. Соответствующая проблема достаточно давно рассматривается в юридической науке, вопросам разграничения юридических лиц публичного и частного права посвящена, например, научная статья И.В. Бабичева [3].

Те исследователи, которые признают существование юридического лица публичного права, выделяют его признаки, характеризующие отличия данного субъекта от юридических лиц в частном праве. Так, например, В.Е. Чиркин [45] говорит о таких критериях, как обладание и осуществление таким субъектом определенными властными полномочиями, стоящую перед ним цель, заключающуюся в реализации определенного общественного интереса, учреждение такого юридического лица органами публичной власти, его публично-правовую ответственность, наличие у него специальной правоспособности, прав и обязанностей публично-правового характера, а также присутствие здесь в какой-либо из форм иерархического начала.

В свою очередь Е.А. Суханов в качестве основополагающих отличительных признаков таких юридических лиц называет наличие властного акта или специального закона, на базе которого возникло и действует юридическое лицо; публичные цели и задачи деятельности; наличие у такой организации некоторых властных полномочий в отношении третьих лиц, которые могут, но не обязаны использоваться [23].

А.В. Винницкий [6] критикует частую ссылку на обязательное наличие у юридического лица публичного права властных полномочий ссылаясь на то, что для выполнения многих государственных функций в интересах общего блага, наличие властных полномочий не является необходимым. Основным признаком юридического лица публичного права он называет

наделение таких субъектов отдельными государственными, муниципальными или иными общественно-значимыми функциями.

Мнениям о наличии самостоятельной категории юридического лица публичного права оппонирует Н.Г. Удальцова. По мнению этого ученого, существует ряд принципиальных отличий, связанных с целями вступления в гражданский оборот с одной стороны «классических» юридических лиц, а с другой стороны, государства, его субъектов и муниципальных образований. Определенные отличия в гражданской правоспособности у указанных субъектов, безусловно, имеются, но их статус сопряжен с наличием у них также и определенного круга властных полномочий. Если мы будем обозначать их статус, как статус особых юридических лиц – юридических лиц публичного права – тем самым это обусловит создание нового и специфического частно-правового субъекта, который не только участвует в гражданско-правовых отношениях, но может и в одностороннем порядке по своей воле определять характер своих собственных обязательств перед другими субъектами, особенности их исполнения. Такой субъект может предусмотреть в некоторых ситуациях также и условия своего одностороннего отказа от исполнения соответствующих обязательств. Сам факт наличия у публично-правовых субъектов властных полномочий определяет их уникальный правовой статус – наличие у них больших прав по сравнению с правовым статусом иных участников гражданского оборота. Грань между использованием такими субъектами своих властных полномочий в исключительных ситуациях и их постоянным использованием может оказаться достаточно тонкой. Но это будет противоречить принципиальным идеям отрасли гражданского права, в частности, идее о равенстве участников гражданско-правовых отношений.

Даже исходя из этого, учитывая угрозу разрушения частно-правовой сферы посредством вторжения в нее элементов публичных правоотношений, закрепление особого статуса юридических лиц публичного права представляется нецелесообразным и просто опасным.

Кроме того, не совсем ясны те признаки, по которым мы будем выделять юридические лица публичного права из общей совокупности функционирующих в Российской Федерации организаций. Так, если в данном случае речь идет о наличии у них определенного рода властных и контрольных полномочий, не совсем понятно зачем здесь использовать гражданско-правовую терминологию – речь может идти не более чем об использовании административно-правовых терминов (орган государственной власти, контролирующий субъект и т.д.). Если же речь идет о наличии у «юридических лиц публичного права» определенного комплекса государственного или муниципального имущества, тогда как имущество «обычных» юридических лиц находится в частной собственности, ситуация тоже станет не совсем понятной. В настоящее время в нашем государстве презумируется равенство всех форм собственности, в связи с чем такой подход тоже не дает ответа о необходимости формирования новой научной категории – юридическое лицо публичного права.

Авторы, придерживающиеся концепции наличия в Российской Федерации юридических лиц публичного права в качестве публично-правовых образований, пытаются проводить их отличие по моменту возникновения правоспособности соответствующих субъектов, который не связан с фактом их государственной регистрации, в зависимости от того, что их участие в гражданском обороте связано с принятием определенных правовых актов, в связи с тем, что действия таких субъектов могут одновременно рассматриваться и в качестве гражданско-правовых сделок и в качестве особых административно-правовых актов. В связи с этим в случае нарушения соответствующих сделок, условия реагирования на них будут значительно отличаться от обычных условий, привычных гражданскому праву.

Само участие публично-правовых образований в гражданском обороте обусловлено разнообразными предварительными условиями, в частности, для этого им часто бывает необходимо организовать конкурсные процедуры

(торги), правила регламентации которых выходят за пределы гражданского законодательства.

Говоря об отличиях, таким образом можно сослаться на то, что «цивилистические» свойства публично-правовых образований являются вторичными по сравнению с их административно-правовыми свойствами, о том, что в отличие, например, от корпоративных организаций, они должны в своей деятельности реализовывать не просто общие, а общественные интересы. Существует прямой запрет на преследование публично-правовыми образованиями частных интересов своих органов и должностных лиц, поскольку это можно рассматривать как наказуемое проявление коррупции.

То имущество, которое закрепляется за публично-правовыми образованиями, используется ими не для извлечения прибыли, а для осуществления закрепленных за ними полномочий. Создание соответствующего субъекта не связано с моментом его регистрации, напротив, в данном случае происходит признание уже существующего явления – наличия соответствующего государства или муниципального образования. В основе создания публично-правового образования, таким образом, лежит не учредительный, а конституционный акт. Нормативные акты, в том числе конституционного или административного характера, сопровождают и последующую деятельность публично-правового образования.

Публично-правовые образования имеют и определенную степень автономии от действий своих учредителей, но она является более узкой по сравнению с автономией классических юридических лиц.

Что касается ответственности, которую публично-правовые образования несут за допущенные ими нарушения, то такая ответственность носит не частноправовой, а публичноправовой характер, хотя и может выражаться в передаче определенного имущества пострадавшей стороне.

Все публично-правовые образования находятся в определенной властной иерархии по отношению к друг другу, это обстоятельство тоже

отличает их от обычных обществ или товариществ, которые действуют в качестве самостоятельных субъектов и самостоятельно определяют сферу приложения своих усилий в рамках хозяйственной деятельности.

В целом перечисленные признаки по мнению многих исследователей все же не дают достаточных оснований для обоснования необходимости существования такой категории, как «юридическое лицо публичного права» [25], однако с таким отрицанием нельзя согласиться.

На наш взгляд многие представления о сущности юридического лица, существующие в отечественной юриспруденции, успели значительно устареть и не учитывают характер складывающейся юридической практики и правотворческой деятельности современного российского государства. Многие исследователи ссылаются на сочинения дореволюционных авторов, писавших свои сочинения в период, когда государство достаточно редко использовало конструкцию юридического лица в своей деятельности. Встречаются ссылки и на работы правоведов советского периода развития отечественной юриспруденции, в советский период, однако, наоборот все создаваемые юридические лица могли бы с точки зрения современных воззрений быть охарактеризованы, как имеющие публично-правовую природу, тогда как представления о юридических лицах в частном праве практически не развивались, в связи с их отсутствием.

Считаем, что такие признаки, как наличие властного акта органа публичной власти, лежащего в основе создания соответствующего юридического лица, его публичные цели, публичный характер деятельности, наличие определенных властных полномочий в отношении иных граждан и юридических лиц, целевая правоспособность, наличие некоторых видов запрещенного в обороте имущества и т.д. явным образом отличают юридических лиц публичного права от «классической» конструкции юридического лица. Можно прийти к выводу о реальном существовании такой конструкции и о выполнении ею важнейших управленческих функций в современном российском обществе.

## **Глава 2. Государственно-правовое регулирование юридических лиц публичного права**

### **2.1 Классификация юридических лиц публичного права**

Слово «классификация» имеет латинское происхождение. В буквальном смысле это двух коренное слово переводится с латинского языка на русский как «раскладывать по разрядам». Таким образом, «классифицировать» это значит разложить, распределить разнородные объекты на какие-то группы на основании присущих этим объектам признаков.

Классификация – это деятельность, которую осуществляют представители научного сообщества, а также законодатель. Она неразрывным образом связана с систематизацией тех организаций и публично-правовых образований, которые относятся к юридическим лицам публичного права.

Во-первых, такая классификация имеет значимую научную задачу – определив признаки и сущностные черты, особенности функционирования одного из юридических лиц, мы с высокой долей вероятности сможем обнаружить эти же признаки и особенности и у иных юридических лиц, сходных с изучаемым по каким-то признакам. Точно также как и особенности внутренней структуры, системы управления, учредительных документов юридических лиц, входящих в единую группу, выделенную при систематизации их совокупности, будет характеризоваться некоторыми общими чертами. Это позволит ускорить деятельность по совершенствованию системы управления соответствующими организациями. Таким образом, в качестве целей проведения классификации юридических лиц можно выделить цели, во-первых, их более точной идентификации юридических лиц, а, во-вторых, цели прогнозирования свойств и особенностей функционирования конкретного юридического лица.

Отечественный законодатель в рамках гражданского права проводит классификацию юридических лиц в зависимости от их типов, видов, организационно-правовых форм. Отметим, что в настоящее время наиболее значимыми классификациями юридических лиц является их деление на коммерческие и некоммерческие организации, а также деление на корпоративные и унитарные юридические лица.

Как указывает О.Л. Рассказов, необходимо разделять две разновидности юридических лиц публичного права:

- органы государственной власти, муниципальные органы, государственные учреждения, которые могут быть охарактеризованы в качестве типичных юридических лиц публичного права;
- особые юридические лица – публично-правовые образования, к числу которых относятся Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования [20].

По форме собственности на закрепленное за ними имущество можно выделить юридические лица публичного права, пользующиеся закрепленным за ними имуществом на праве хозяйственного ведения (унитарные предприятия), праве оперативного управления (учреждения) и праве собственности.

По целям деятельности, юридические лица публичного права могут быть подразделены на коммерческие (унитарные предприятия) и некоммерческие.

В зависимости от документа, на основании которого соответствующее юридическое лицо создается, можно выделить юридические лица, действующие на основании Конституции РФ (Банк России), федеральных законов (государственные корпорации, публично-правовые компании, федеральные территории), указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ, иных подзаконных актов (органы публичной власти),

утвержденных собственником уставов (унитарные предприятия, учреждения).

Возможно также их деление по выполняемым функциям - управленческим, производственным, контрольным и т.д.

Можно прийти к выводу, что соответствующие юридические лица могут быть созданы для реализации одного из направлений государственной политики, оказания населению государственных или муниципальных услуг. Важнейшей задачей может являться управление определенной совокупностью государственного имущества. За каждым из юридических лиц публичного права закрепляется определенная имущественная масса, таким образом, то имущество, которое принято называть «федеральной собственностью» в реальности не представляет собой неиспользуемую совокупность вещей. В значительной своей части, федеральное имущество распределено между многочисленными государственными организациями.

Другим важным в последние годы направлением, в рамках которого государством создаются юридические лица публичного права, является инновационное развитие отечественной экономики, осуществление деятельности в области образования и науки. В отличие от классических юридических лиц, юридические лица публичного права в некоторых случаях могут носить уникальный характер и не иметь аналогов в отечественном правовом пространстве. В качестве примера данного положения можно сослаться на факт наличия государственных корпораций, деятельность каждой из которых регламентирована специальным федеральным законом. Целью создания таких – уникальных – организаций может явиться необходимость выполнения особо важного государственного проекта, государственной программы, развитие отдельной уникальной территории, подготовка к одному какому-то значимому событию (например, к проведению олимпиады) и т.д. В перечисленных случаях можно говорить о том, что деятельность соответствующих юридических лиц публичного права будет характеризоваться особым правовым режимом, отличаться своими

уникальными сроками, сам режим и состав закрепленного за ними государственного или муниципального имущества может иметь значительные отличия.

Что касается собственности, закрепленной за юридическими лицами публичного права, в ее отношении возможны различные точки зрения. Так, ее, например, можно рассматривать в качестве отдельной разновидности государственной собственности, наравне с собственностью Российской Федерации и отдельных субъектов РФ, в данном отношении, возможно, нашла свое применение формулировка «иные формы собственности», которая была предусмотрена в восьмой и девятой статьях отечественной Конституции еще в 1993 году.

Можно прийти к выводу о возможности различных классификаций юридических лиц публичного права, что обусловлено как их разнообразием, так и законодательной неопределенностью самого круга субъектов, соответствующим понятием охватываемых.

## **2.2 Государство и иные публично-правовые образования как юридические лица публичного права**

Начать рассмотрение проблематики понимания государства и иных публично-правовых образований в качестве юридических лиц публичного права, необходимо с анализа не публичных, а частноправовых норм. Так, в соответствии с положениями статьи 124 Гражданского кодекса РФ, законодатель указывает российское государство (Российскую Федерацию), субъектов РФ и муниципальные образования в качестве самостоятельных субъектов гражданского права, обладающих, таким образом, своей собственной правосубъектностью.

В качестве особенностей гражданско-правового статуса публично-правовых образований можно выделить следующие.

Во-первых, соответствующие публично-правовые образования правомочны участвовать в гражданско-правовых отношениях на равных началах с физическими и юридическими лицами.

Во-вторых, не называя прямо публично-правовые образования в качестве юридических лиц, законодатель вместе с тем отмечает, что они «подчиняются правилам, установленным для юридических лиц, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов». От имени государства и муниципальных образований действуют соответственно государственные и муниципальные органы.

Таким образом, действующее гражданское законодательство допускает возможность участия в гражданских отношениях субъектов, которые не являются в полном смысле этого слова юридическими лицами с точки зрения соответствующих законоположений, но в качестве юридических лиц действуют. Е.О. Адарченко, рассмотрев проблему существования юридических лиц публичного права на практике и отсутствия их законодательно закрепления, приходит к выводу, что государство участвует в гражданских отношениях именно в качестве юридического лица публично права. Также данный автор считает, что более целесообразно было бы регулировать соответствующий институт нормами не гражданского, а административного права [2].

Как это было отмечено в данном отношении Пленумом Верховного Суда Российской Федерации, публично-правовые образования, в качестве которых выступают как Российская Федерация в целом, так и ее отдельные субъекты или муниципальные образования, могут вступать в гражданский процесс в качестве ответчика в тех случаях, когда гражданином или юридическим лицом будут заявлены требования о возмещении убытков. В этом случае соответствующие убытки должны быть причинены в результате проявления незаконных действий или незаконного бездействия органов власти соответствующих публично-правовых образований. Именно через органы они могут вступать в гражданский оборот, осуществлять свои права,

нести соответствующие обязанности. Такое участие в гражданском обороте посредством соответствующих органов роднит соответствующие образования с институтом юридического лица. Организации также посредством органов проявляют свое действие или бездействие в гражданском обороте, приобретают права, реализуют соответствующие обязанности. При этом, если гражданину были причинены убытки в результате противоправных действий или противоправного бездействия публично-правового образования, а соответствующий гражданин направляет свое исковое заявление не непосредственно против соответствующего публично-правового образования, а против его конкретного органа, допустившего нарушение либо против финансового органа, уполномоченного выделить бюджетные средства для удовлетворения нарушенных интересов истца – такой подход не должен стимулировать судебные органы к отказу в удовлетворении поступившего в них искового заявления. В этом случае суд привлекает в качестве ответчика по делу соответствующее публично-правовое образование и одновременно определяет, какие органы будут представлять его интересы в процессе [18].

Действующая редакция Гражданского кодекса Российской Федерации содержит специальную главу пятую, включающую в свой состав четыре статьи (ст.ст. 124-127 ГК РФ). В положениях соответствующих норм рассматриваются особенности участия Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований в гражданско-правовых отношениях.

Как указывается в статье 124 ГК РФ, «Российская Федерация, субъекты Российской Федерации: республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа, а также городские, сельские поселения и другие муниципальные образования выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений – гражданами и юридическими лицами». Такой подход должен действовать во всех случаях, если иное не предполагается исходя из специфических особенностей данных

субъектов, в частности, наличия у них властных полномочий и возможностей участвовать в правотворчестве, определенным кругом задач в области контрольно-надзорной деятельности и т.д.

То обстоятельство, что в данном случае положения об юридическом лице к публично-правовому образованию неприменимо, также может непосредственным образом следовать из закона, регулирующего определенные общественные отношения.

Как уже отмечалось ранее, в имущественных отношениях Российскую Федерацию и субъектов РФ представляют государственные органы власти; муниципальные образования аналогичным образом будут представлены муниципальными органами.

Не является специфическим, присущим только публично-правовым образованиям признаком то, что по специальному поручению интересы соответствующих публично-правовых образований могут представлять юридические лица или даже граждане. Такой подход возможен и в отношении «классических» юридических лиц, в этом отношении можно сослаться, например, на особенности реализации договора поручения.

Интересным представляется то, что правило, в соответствии с которым Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование отвечают по своим обязательствам принадлежащим им на праве собственности имуществом, кроме имущества, которое закреплено за созданными ими юридическими лицами на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, а также имущества, которое может находиться только в государственной или муниципальной собственности. Соответствующее положение, в принципе, является типичным для «классических» юридических лиц. При этом, однако, особый характер ответственности Российской Федерации в данном случае проявляется в наличии иммунитета, который может распространяться на отношения ответственности перед иностранными государствами, их юридическими лицами и гражданами.

Можно прийти к выводу, что государство, субъекты РФ и муниципальные образования будут целесообразно определить в качестве юридических лиц публичного права и в таком качестве воспринимать их участие в хозяйственном обороте. Как и в отношении иных субъектов, особенности их участия в отношениях того или иного вида определяют особенности правового статуса соответствующих субъектов. В зависимости от типа соответствующих отношений публично-правовые образования также можно определять как отдельные единицы административно-территориального деления территории государства (например, в рамках земельного права), либо же в качестве субъектов, обладающих властными полномочиями (в сфере конституционного и административного права).

Участвуя в гражданско-правовых отношениях, публично-правовые образования в основном пользуются полномочиями юридического лица, но здесь есть определенная специфика, связанная, например, с особенностями заключения ими сделок или правовым режимом соответствующего закрепленного за ними имущества.

Существуют здесь определенные особенности и относительно автономии воли таких юридических лиц, порядка назначения их руководителей и т.д.

В связи с этим использование в отношении их наименования категории «юридическое лицо публичного права» может представляться оправданным с точки зрения соответствующего хозяйственного оборота и обоснованным с точки зрения науки как административного, так и гражданского права.

### **2.3 Государственные органы как юридические лица публичного права**

Существует предположение, что концепция юридического лица публичного права сложилось в некоторых зарубежных правовых порядках под влиянием их собственных исторических и культурных факторов. Например, в

зарубежных исследованиях часто рассматривается проблема повышения качества государственных услуг, предоставляемых органами местного самоуправления. Подчеркивается важность государственного контроля в обеспечении прозрачности, подотчетности и постоянного улучшения предоставления услуг местных органов власти, акцентируется внимание на необходимости эффективного государственного контроля для повышения уровня удовлетворенности и благополучия граждан на местном уровне [53]. Считается часто, что юридическое лицо будет оказывать государственные услуги более эффективно, чем орган государственной власти.

В признании обратного видят угрозу смешивания административно-правовой и гражданско-правовой правоспособности, опасность того, что, например, произойдет возникновение гражданско-правовой личности, а административно-правовая личность здесь не возникнет. Отмечается, что согласно п. 1 ст. 2 ГК РФ участие субъекта гражданского правоотношения должно быть основано на автономии воли и имущественной самостоятельности участников. Ни того ни другого у органов власти нет.

Представляется, однако, что соответствующие юридические страхи являются в должной мере надуманными. По пути признания органов публичной власти в качестве юридических лиц пошел и современный законодатель - сегодня существование юридических лиц в системе организации публичной власти в России уже может рассматриваться как данность, основанная на положениях действующих нормативно-правовых актов, часто, например, здесь может использоваться форма бюджетного учреждения. В частности, в соответствии со статьей 11.1 Федерального закона от 31 мая 1996 г. N 61-ФЗ «Об обороне», «управление объединения, управление соединения и воинская часть Вооруженных Сил Российской Федерации могут являться юридическим лицом в форме федерального казенного учреждения» [40].

Проблемой, однако, является то, что часто соответствующая единица просто называется законодателем в качестве юридического лица, но без конкретного указания на его форму.

Весьма часто в соответствующих нормативных актах в начале документа, раскрывая правовой статус соответствующего субъекта, правотворец называет его органом власти, а в заключительных положениях, связанных с участием соответствующего субъекта в имущественных отношениях – уже юридическим лицом. Вероятно, что подобный подход к юридической технике составления таких документов не является случайным и позволяет раскрыть соотношение и взаимосвязь между этими понятиями. Например, в Положении об Администрации Президента Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 6 апреля 2004 г. N 490) в п. 1 указывается, что «Администрация Президента Российской Федерации является органом государственной власти, который обеспечивает деятельность Президента Российской Федерации и осуществляет контроль за исполнением решений Президента Российской Федерации», в п. 17 указывается, что «Администрация является юридическим лицом, имеет печать с изображением Государственного герба Российской Федерации, наименованием «Администрация Президента Российской Федерации», расчетные и текущие счета в банках и других кредитных организациях [26].

Аналогичным образом и в Положении о Министерстве финансов Российской Федерации (утв. постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. N 329) в п. 1 (раздел «общие положения») Минфин определяется как федеральный орган исполнительной власти, «осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере бюджетной, налоговой, страховой, валютной, банковской деятельности, кредитной кооперации», а п. 12 (раздел «организация деятельности»), как указывается, что «Министерство финансов Российской Федерации является юридическим лицом, имеет печать с изображением Государственного герба Российской Федерации и со своим

наименованием, иные печати, штампы и бланки установленного образца и счета, открываемые в соответствии с законодательством Российской Федерации» [19]. Можно в данном отношении сослаться и на иные примеры.

Таким образом, можно прийти к промежуточному выводу, что отдельные органы публичной власти приобретают статус юридического лица и участвуют в гражданском обороте с целью обеспечения своей собственной внутрихозяйственной деятельности, например, закупки расходных материалов. Во всех прочих случаях их функционирование в качестве юридических лиц может не соответствовать достижению основной цели их деятельности – выполнению тех или иных функций в процессе государственного управления – не будет соответствовать целям и задачам их деятельности. Здесь, однако, возможно встречное возражение – в качестве юридического лица можно признать не сам государственный орган в целом, а его отдельные отделы (отдел закупок, бухгалтерию и т.д.). Такие юридические лица могут быть созданы в качестве бюджетных учреждений, характеризоваться равенством с иными участниками гражданского оборота, в котором будут выступать от своего имени. Потребности в введении категории «юридическое лицо публичного права» здесь просто не возникнет.

Рассматривая соответствующую проблематику на примере муниципального образования, Н.Л. Сковрон пишет о том, что в муниципально-правовых отношениях, имеющих гражданско-правовую природу, к муниципальным образованиям применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов. Органы местного самоуправления признаются юридическими лицами частного права – муниципальными казенными учреждениями. С одной стороны они являются органами муниципального образования, выступая в правоотношениях от его имени, с другой стороны – самостоятельными участниками – юридическими лицами.

Но главным для них является именно публично-правовой статус. Юридическими лицами частного права их, бесспорно, признать нельзя [22].

Если говорить об участии органов публичной власти в судопроизводстве, то достаточно сложно представить, например, ситуацию, в рамках которой таможенный орган пытается защитить в суде исключительно свое собственное право на получение таможенных платежей с поставщиков товаров или налоговый орган взыскивает налоги исключительно в своих интересах. В указанных случаях органы власти выступают в интересах, прежде всего, государства. По мнению О.В. Михайленко это свидетельствует о том, что органы власти не отвечают признакам субъекта гражданского права и должны рассматриваться как структурное подразделение (часть) другого субъекта гражданского права – публично-властного образования [16].

Поэтому, с точки зрения существующей судебной практики, если иск заявлен в интересах государства, то он должен быть заявлен от имени самого государства. На это не раз обращал внимание Высший Арбитражный Суд РФ [17]. Судебная практика в данном случае может позволить разграничить участие в имущественных отношениях юридических лиц в своем «личном» качестве и их участие в качестве представителей государства либо иного публично-правового образования. Ясность в данном вопросе необходима как с точки зрения теории, так и практики правового регулирования соответствующих общественных отношений.

Можно прийти к выводу, что, несмотря на достаточно противоречивую историю развития соответствующей концепции, государственные органы в настоящее время могут рассматриваться в качестве специфических юридических лиц – юридических лиц публичного права. Соответствующее предположение базируется как на положениях современного российского законодательства, так и сложившейся практике участия данных органов в правоотношениях материального и процессуального характера.

## **2.4 Регулирование деятельности государственных предприятий и учреждений**

Наиболее типичной разновидностью юридических лиц публичного права, известной отечественному правопорядку еще с советского времени, являются государственные и муниципальные унитарные (казенные) предприятия и учреждения, предназначенные для осуществления отдельных государственных задач и функций.

Как юридическое лицо, чья организационно-правовая форма наиболее длительный период используется на территории нашего государства, государственные предприятия и учреждения, особенности их создания и функционирования, характеризуются значительной научной разработанностью. При этом, однако, в современных условиях необходимо проведение новых исследований, которые бы позволили раскрыть возможное изменение правового статуса соответствующих организаций в новых условиях функционирования государства и общества.

В соответствии со статьей 113 Гражданского кодекса РФ, унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество. Имущество унитарного предприятия является неделимым и не может быть распределено по вкладам (долям, паям), в том числе между работниками предприятия.

Особенность статуса унитарного предприятия заключается в том, что, хотя из предложенного законодателем определения унитарного предприятия не свидетельствует прямого запрета на создание таких предприятий частным субъектом для осуществления предпринимательской деятельности (отсутствие необходимости наделить юридическое лицо правом собственности на передаваемое ему имущество могло бы быть привлекательным для некоторых предпринимателей), позже в тексте гражданского закона законодатель прямым образом указывает, что в

организационно-правовой форме унитарных предприятий действуют государственные и муниципальные предприятия.

В случаях и в порядке, которые предусмотрены законом о государственных и муниципальных унитарных предприятиях, на базе государственного или муниципального имущества может быть создано унитарное казенное предприятие (казенное предприятие).

Таким образом, мы с полным основанием, исходя из специфичности организационно-правового статуса этих юридических лиц, можем отнести их к юридическим лицам публичного права.

Кроме такого прямого указания закона существуют и иные основания, подчеркивающие специфичность этих юридических лиц. Они заключаются в том, что имущество государственного или муниципального унитарного предприятия находится в государственной или муниципальной собственности и принадлежит такому предприятию на праве хозяйственного ведения или оперативного управления.

Наличие такой разновидности вещных прав является уникальным для всей совокупности юридических лиц публичного права. Публично-правовые образования, публично-правовые компании, государственные корпорации – все иные юридические лица публичного права владеют имуществом на праве собственности.

В качестве учредительного документа унитарного предприятия рассматривается его устав, единолично утверждаемый собственником имущества этого предприятия.

В наименовании предприятия в обязательном порядке должно содержаться указание на собственника соответствующего имущества, который, однако, не отвечает по возникающим у предприятия обязательствам. Иная ситуация наблюдается в том случае, если унитарное предприятие было создано в качестве казенного предприятия. Обязанность отвечать по его обязательствам в этом случае лежит на собственнике,

указание на казенный характер предприятия прямым образом должно быть отобразено в его названии.

В соответствии с Федеральным законом от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» [31], от имени Российской Федерации или субъекта РФ права собственника имущества унитарного предприятия осуществляют органы государственной власти Российской Федерации или органы государственной власти субъекта РФ в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов. От имени Российской Федерации права собственника имущества федерального государственного предприятия может осуществлять Государственные корпорации «Росатом», «Роскосмос», ФГБУ НИЦ «Национальный исследовательский центр «Институт имени Н.Е. Жуковского» или «Курчатовский институт».

В качестве единоличного органа управления предприятия рассматривается его единоличный руководитель, который назначается уполномоченным собственником предприятия органом государственной или муниципальной власти.

Одной из целей создание соответствующих юридических лиц может быть укрепление состояния конкуренции на рынке товаров, работ или услуг, в связи с чем создание соответствующих предприятий и не допускается на изначально конкурентных рынках.

Иным «классическим» юридическим лицом публичного права является учреждение, в соответствии со статьей 123.21 Гражданского кодекса РФ [44] это унитарная некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера.

Действующее российское законодательство предусматривает возможность также автономных учреждений, которыми признаются некоммерческие организации, созданный Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг

в целях осуществления предусмотренных законодательством полномочий органов государственной власти, полномочий органов публичной власти федеральной территории, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, средств массовой информации, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных федеральными законами (в том числе при проведении мероприятий по работе с детьми и молодежью в указанных сферах) [38].

Такие юридические лица называются «частными учреждениями».

Также как и в случае с унитарным предприятием, значительной спецификой характеризуется вещное право учреждения на закрепленное за ним имущество. В качестве такого вещного права выступает право оперативного управления.

Как и в случае с унитарным предприятием, учредитель правомочен назначить руководителя учреждения, являющегося его единоличным исполнительным органом. Однако здесь также возможна ситуация, когда в учреждении может функционировать коллегиальный орган, избирающий его руководителя. Такая ситуация возможна, например, при выборах ректора государственного учреждения, осуществляющего функции по предоставлению высшего образования. Таким образом, в отличие от унитарного предприятия, в учреждении допускается наличие коллегиальных органов управления, которые будут учредителю подотчетны.

Отличием здесь также является и то, что в случае недостаточности имущества у учреждения, субсидиарную ответственность перед его кредиторами может нести учредитель.

Государственное или муниципальное учреждение может быть казенным, бюджетным или автономным учреждением.

Казенное учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами. При недостаточности денежных средств субсидиарную ответственность по обязательствам казенного

учреждения несет собственник его имущества. Такая мера обуславливает гарантированное в будущем удовлетворение требования кредиторов казенного учреждения.

Бюджетное учреждение отвечает по своим обязательствам всем находящимся у него на праве оперативного управления имуществом, в том числе приобретенным за счет доходов, полученных от приносящей доход деятельности, за исключением особо ценного движимого имущества, закрепленного за бюджетным учреждением собственником этого имущества или приобретенного бюджетным учреждением за счет средств, выделенных собственником его имущества, а также недвижимого имущества независимо от того, по каким основаниям оно поступило в оперативное управление бюджетного учреждения и за счет каких средств оно приобретено.

Автономное учреждение отвечает по своим обязательствам всем находящимся у него на праве оперативного управления имуществом, за исключением недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за автономным учреждением собственником этого имущества или приобретенных автономным учреждением за счет средств, выделенных собственником его имущества.

Бюджетное учреждение осуществляет свою деятельность в соответствии с государственными или муниципальными заданиями, от которых оно не вправе отказаться, а также целями деятельности этой организации, отраженными в ее уставе. Ему предоставляются бюджетные субсидии, необходимые для выполнения соответствующих заданий.

Кроме того, учреждение вправе оказывать дополнительно услуги физическим и юридическим лицам. Характер и стоимость соответствующих услуг должны соответствовать характеру и стоимости услуг, указанных в соответствующем задании. Все иные виды деятельности, выполняемые учреждением, носят второстепенный характер и направлены на достижение его основной цели.

Важно отметить, что бюджетное учреждение осуществляет в порядке, определенном Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, органом публичной власти федеральной территории, местной администрацией муниципального образования, полномочия соответственно федерального органа государственной власти (государственного органа), исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, органа публичной власти федеральной территории, органа местного самоуправления по исполнению публичных обязательств перед физическим лицом, подлежащих исполнению в денежной форме.

Имущество бюджетного учреждения закрепляется за ним на праве оперативного управления в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации. Собственником имущества бюджетного учреждения является соответственно Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование. Бюджетное учреждение без согласия собственника не вправе распоряжаться особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества, а также недвижимым имуществом.

Можно прийти к выводу, что как унитарные предприятия, так и учреждения, являясь «классической» разновидностью юридических лиц в Российской Федерации могут быть отнесены к юридическим лицам публичного права как созданные соответствующим публичным (властным) субъектом для достижения стоящих перед ним целей. Их специфика определяется целями деятельности (преследование не собственного, а публичного интереса), а также специфика вещных прав на закрепленное за ними имущество.

## **Глава 3. Проблемы и перспективы функционирования и развития отдельных разновидностей юридических лиц публичного права**

### **3.1 Проблемы и перспективы развития института государственных корпораций**

Сложности, которые сопутствовали Российской Федерации после распада Советского Союза: последовавший вслед за этим распад хозяйственных связей, закрытие многих предприятий, ушедший вперед мировой научно-технологический прогресс, потребовали по сути проведения новой индустриализации, для чего государству потребовалось создать организационно-правовые формы юридических лиц, ранее в нашей стране отсутствующие. Так появился институт государственных корпораций. Отдельными исследователями обнаруживаются некоторые общие черты между данным институтом и таким явлением, как наркоматы, своеобразные органы исполнительной власти, существовавшие в нашем государстве с 1917 по 1946 годы. Между такими советскими структурами государственного управления, как наркомат топливной и наркомат тяжелой промышленности, наркоматы станкостроения, транспортного машиностроения, текстильной промышленности и т.д. и современными структурами государственных корпораций (такими, например, как Росатом или Роскосмос) действительно можно увидеть определенное сходство.

Федеральным законом от 8 июля 1999 г. N 140-ФЗ Федеральный закон от 12.01.1996 N 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» был дополнен статьей 7.1, закрепляющей правовой статус государственной корпорации в Российской Федерации. Рассматриваемая организация не имеет членства и является некоммерческой. Она учреждается Федерацией, выделяющей для этой цели соответствующее имущество. Цели создания государственных корпораций могут лежать в области социального обеспечения, государственного управления, отличаться иной общественно-полезной

направленностью. Отличительной их чертой является также создание государственной корпорации на основании специально принятого (так называемого, «именного») федерального закона.

В настоящее время не всего государственные корпорации, созданные с 2007 года, продолжают функционировать – часть их была ликвидирована, другие преобразованы в акционерные общества. Когда в 2016 году был принят закон о публично-правовых компаниях, некоторыми исследователями выдвигались предположение, что это понятие включит в свой состав и государственную корпорацию, но этого не произошло, а само понятие публично-правовой компании в настоящее время также страдает от некоторой неопределенности. Представляется, что разработка понятия «юридическое лицо публичного права» могло бы до некоторой степени уменьшить имеющуюся здесь неопределённость.

То имущество, которое государство вносит в корпорацию в качестве имущественного вклада при ее создании, в последующем рассматривается в качестве имущества этой корпорации, становится ее собственностью. Как и иные создаваемые Российской Федерацией юридические лица, государственная корпорация не обязана отвечать по обязательствам государства. Российская Федерация также не будет отвечать по обязательствам корпорации, если иное не указано в законе о ее создании.

Закон о создании государственной корпорации может предусмотреть формирование из части ее имущества уставного капитала, гарантирующего обеспечение интересов ее кредиторов. Но по общему правилу формирование такого капитала не является обязательным.

Имущество государственной корпорации характеризуется целевым характером своего использования. Как и иные некоммерческие организации, государственная корпорация вправе осуществлять предпринимательскую деятельность, но ее осуществление не является основной целью деятельности для этой организации. Осуществление предпринимательской деятельности

должно быть направлено на достижение общих целей государственной корпорации и не должно этим целям противоречить.

По общему правилу, государственная корпорация имеет обязанность ежегодно публиковать отчет об использовании закрепленного за ней имущества. Как и в публично-правовых компаниях, бухгалтерская отчетность государственной корпорации подлежит обязательному ежегодному аудиту, аудиторская компания выбирается на конкурсной основе. В двух недельный срок после утверждения бухгалтерского отчета, он размещается на официальном сайте Корпорации в сети Интернет.

На официальном же сайте должна быть размещена Стратегия деятельности корпорации, информация о закупках ею товаров и т.д.

Публично-правовой статус государственной корпорации подчеркивается тем обстоятельством, что для ее создания нет необходимости разрабатывать документы, предусмотренные Гражданским кодексом РФ (устав или учредительный договор). В данном случае сам закон о создании соответствующей государственной корпорации может рассматриваться в качестве акта, учреждающего Корпорацию.

Как и любой другой учредительный документ, соответствующий закон должен содержать наименование создаваемого юридического лица, цели его создания, место нахождения, систему управляющих органов и порядок управления государственной корпорации. При формировании текста соответствующего закона Государственной Думе необходимо предусмотреть порядок формирования органов Корпорации, порядок ее возможной реорганизации и ликвидации, судьбу имущества корпорации в случае, если она будет ликвидирована.

В качестве высшего органа управления государственной корпорацией может быть создан совет директоров либо наблюдательный совет. Члены Правительства РФ и иные государственные служащие могут входить в состав высшего органа управления государственной корпорацией, однако в его

состав могут входить также и члены, которые государственными служащими не являются.

Высший орган управления призван утверждать долгосрочную программу деятельности и развития государственной корпорации, которая должна предусматривать взаимосвязанное выполнение производственных, инвестиционных и финансовых показателей.

Приведем несколько примеров государственных корпораций. Так, в соответствии с Федеральным законом от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» [28], соответствующая Корпорация была названа «уполномоченным органом управления использованием атомной энергии» (статья 2). Корпорация наделена полномочиями от имени Российской Федерации осуществлять государственное управление использованием атомной энергии в соответствии с главой IV Федерального закона от 21 ноября 1995 года N 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» [34], государственное управление при осуществлении деятельности, связанной с разработкой, изготовлением, утилизацией ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения, а также нормативно-правовое регулирование в области использования атомной энергии.

Из указанного определения хорошо заметно, что законодатель в данном случае не видит особой разницы между юридическим лицом и органом государства – он прямо называет Корпорацию уполномоченным органом, наделяет ее возможностями государственного управления и нормативно-правового регулирования конкретных общественных отношений, что является признаком государственных органов и их должностных лиц.

К числу «организаций Корпорации» рассматриваемый федеральный закон относит акционерные общества и учреждения государственной корпорации «Росатом». Отдельным образом выделяются также федеральные ядерные организации - федеральные государственные унитарные

предприятия, в отношении которых «Росатом» осуществляет от имени Российской Федерации полномочия собственника их имущества.

В статье третьей рассматриваемого закона Корпорация признается юридическим лицом, которое создается и действует в целях проведения государственной политики, осуществления нормативно-правового регулирования, оказания государственных услуг и управления государственным имуществом в области использования атомной энергии, развития и безопасного функционирования организаций атомного энергопромышленного и ядерного оружейного комплексов Российской Федерации, организаций, осуществляющих эксплуатацию судов атомного флота, иных плавучих сооружений, обеспечения ядерной и радиационной безопасности, нераспространения ядерных материалов и технологий, развития атомной науки, техники и профессионального образования, осуществления международного сотрудничества в этой области.

К специфичным моментам статуса этого юридического лица относится, например, то, что на Корпорацию не распространяется действие Федерального закона от 26 октября 2002 года N 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» [36].

Необычными также представляются те обстоятельства, что рассматриваемая Организация имеет право на создание ведомственной охраны. Определение Корпорации «Росатом» не только, как юридического лица, но и как органа власти определяет указание законодателя на то, что органы публичной власти (государственной, субъектов РФ или муниципальной) не вправе вмешиваться в деятельность Корпорации и ее должностных лиц по достижению установленных действующим законодательством перед Корпорацией целей.

Иным примером государственной корпорации является созданная в соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 215-ФЗ «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» [30]. Корпорация является уполномоченным органом управления в области

исследования, освоения и использования космического пространства, наделенным полномочиями осуществлять от имени Российской Федерации государственное управление и руководство космической деятельностью в соответствии с Законом Российской Федерации от 20 августа 1993 года N 5663-I «О космической деятельности» [8]. Эта Корпорация также обладает большим количеством дочерних организаций – предприятий, учреждений и акционерных обществ. Корпорация является юридическим лицом, созданным Российской Федерацией в организационно-правовой форме государственной корпорации.

В современной научной литературе предлагается более широко использовать институт государственной корпорации, например, создать Государственную корпорацию развития народных художественных промыслов и ремесел (в недавней работе И.В. Жигалова) и т.д. [7].

Представляется, однако, что создание каждой новой государственной корпорации необходимо отдельным образом обосновывать. В настоящее время отсутствует окончательная ясность в отношении правовой природы государственной корпорации, например, Е.О. Адарченко считает, что это институт не гражданского, а исключительно административного права [1]. В виду очень широких и разноплановых полномочий, которые свойственны государственным корпорациям, предлагается также установить на законодательном уровне перечни запрещенных видов деятельности государственных корпораций и установить некоторые общие принципы регулирования деятельности соответствующих юридических лиц [9].

В настоящее время, существует, например, проблема привлечения к ответственности руководства государственных корпораций. На них распространяются соответствующие антикоррупционные ограничения, однако во всём мире коррупционными деяниями признаются деяния совершённые должностными лицами органов власти и управления, а не предпринимателями или руководителями некоммерческих организаций [43]. Этот вопрос также нуждается в своем пояснении.

Как это было отмечено в Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации [13], государственная корпорация в принципе не может быть признана организационно-правовой формой юридического лица с точки зрения подходов, применяемых в данном отношении гражданским законодательством, скорее это некий специфический способ создания субъектов права, уникальных с точки зрения своего как частноправового, так и публично-правового статуса.

Само название этого юридического лица в качестве «корпорации» вызывает определенные сомнения, поскольку государственные корпорации не имеют членства, а, следовательно, с точки зрения гражданского права, корпорациями не являются. А, например, государственная корпорация развития «Внешэкономбанк» [33] не является и банком, не получает лицензии на ведение банковской деятельности. Так называемое корпоративное право изучает особенности организации и деятельности хозяйственных обществ (обществ с ограниченной ответственностью, акционерных обществ), но это к государственной корпорации неприменимо. Существуют и определенные вопросы с точки зрения их однозначного отнесения именно к некоммерческим организациям: в отношении некоторых государственных корпораций коммерческая составляющая в их деятельности, как представляется, превалирует. С другой стороны, имущество государственных корпораций имеет строго целевой характер своего использования, а это более свойственно учреждениям.

Однако в отличие от «обычных» некоммерческих организаций, в отношении государственных корпораций сделаны многочисленные исключения относительно государственного контроля за их деятельностью и представляемой ими отчетности. Не применимы к государственным корпорациям также и общие правила касательно их ликвидации или, например, банкротства.

Можно прийти к выводу, что закрепление в законодательстве категории «юридическое лицо публичного права» безусловно могло бы

способствовать лучшему нашему пониманию сущности и признаков, которым должны соответствовать вновь создаваемые государственные корпорации. В целях обеспечения более эффективного участия государственных корпораций в хозяйственной деятельности целесообразным представляется более подробно урегулировать вопросы создания этих юридических лиц на законодательном уровне, предусмотрев, в частности, положения о каких организационно-правовых формах юридических лиц могли бы применяться к гражданско-правовым отношениям с участием государственных корпораций.

### **3.2 Проблемы и перспективы развития института публично-правовых компаний**

Сложный характер управления современным государством привел к возникновению института публично-правовых компаний.

В соответствии с ФЗ «О некоммерческих организациях» в качестве государственной компании в нашей стране рассматривается не имеющая членства НКО, создаваемая Российской Федерацией. Целью создания этой НКО является оказание населению и юридическим лицам государственных услуг.

Интересно отметить также то обстоятельство, что если государственная компания за счет имеющихся у нее возможностей получает доходы, покупает на полученные средства дополнительное имущество и т.д., то это имущество государственной собственностью уже не признается, в будущем оно будет рассматриваться как имущество соответствующей государственной компании.

Предпринимательская деятельность для Государственной компании носит исключительный характер, но она также может иметь место в тех случаях, если посредством такой деятельности Государственная компания способна достигнуть тех целей, которые предполагались при ее создании.

Полученные средства также должны быть направлены на достижение законодательно установленных целей соответствующей государственной компании. Исполнимость соответствующего правила, создание необходимого в данном отношении института общественного контроля обеспечивается посредством наложения на государственную компанию обязанности публично размещать отчеты о своей деятельности за истекший период.

При создании государственной компании соответствующий закон предусматривает наименование Компании на русском и английском языках, а также порядок и условия ее финансирования государством, особенности возможных в будущем процессов реорганизации и ликвидации компании.

В качестве высшего органа управления для Государственной компании может быть сформирован совет директоров или государственный совет соответствующей Компании. Руководство Компанией уполномочены осуществлять лица, определенные Правительством РФ. Не все из соответствующих субъектов являются государственными служащими: общий порядок участия в руководстве Организации как служащих, так и не служащих, определяется высшим органом исполнительной ветви власти.

К компетенции соответствующего Совета относится:

- утверждение программы деятельности на долгосрочный период;
- определение системы оплаты труда;
- определяется как порядок использования получаемой прибыли, так и порядок передачи части имущества Компании в государственную казну.

В качестве иных органов управления Компанией кроме Совета, выделяются также комитеты и комиссии, создаваемые для разных значимых вопросов.

Финансовая деятельность Компании подлежит обязательному аудиту, полученные данные по бухгалтерской отчетности Компания обязательно должна опубликовать.

Объем и порядок инвестирования временно свободных средств компании обуславливается решением Правительства РФ. То обстоятельство, что Компания фактически использует и распоряжается государственными средствами, не дает ей право уклоняться от участия в соответствующих контрольных мероприятиях. Механизмы финансового контроля в данном случае реализуются при участии такого органа, как Аудиторы Счетной палаты выступают в качестве профессионалов в области финансового контроля. Они уполномочены осуществлять свою деятельность, если Организация является получателем бюджетных средств [27]. Отказ в предоставлении информации Федеральному Собранию Российской Федерации или Счетной палате Российской Федерации является уголовным преступлением, запрещенным ст. 287 Уголовного кодекса РФ [24].

Как говорится об этом в Федеральном законе от 3 июля 2016 г. N 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в качестве публично-правовой компании рассматривается унитарная некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, наделенная функциями и полномочиями публично-правового характера и осуществляющая свою деятельность в интересах государства и общества.

Основанием создания публично-правовой компании является издание федерального закона или соответствующего указа Президента РФ, в качестве такого основания может выступать также реорганизация в форму публично-правовой компании государственной корпорации, государственной компании, акционерного общества, единственным участником которого является Российская Федерация, федеральных государственных учреждений в соответствии с Федеральным законом «О публично-правовой компании «Единый заказчик в сфере строительства» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральным законом «О публично-правовой компании «Роскадастр», а также

некоммерческой организации, уполномоченной Правительством Российской Федерации на осуществление функций по формированию компенсационного фонда долевого строительства, на основании федерального закона, определяющего порядок такой реорганизации.

Создание государственной компании осуществляется на основании закона, в данном отношении в пример можно привести Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 145-ФЗ «О Государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [32].

В соответствии с указанным нормативным актом, государственная компания «Российские автомобильные дороги» была создана в целях оказания государственных услуг и выполнения иных полномочий в сфере дорожного хозяйства.

К автомобильным дорогам Государственной компании относятся дороги, находящиеся в федеральной собственности и переданные Компании в доверительное управление, такие дороги либо полностью используются владельцами автотранспортных средств на платной основе либо имеют отдельные платные участки. Определяется оператор автомобильных дорог, то есть субъект, уполномоченный взыскивать плату за проезд автомобилей по дорогам, переданным Государственной компании.

В данном случае на законодательном уровне были раскрыты как цели создания соответствующей Государственной компании, так и те виды имущества, которые были государством переданы ей в доверительное управление.

Публично-правовая компания не может быть создана путем реорганизации в форме преобразования государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ», государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов», Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех», Государственной корпорации по атомной энергии

«Росатом», Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос».

Принимая решение о создании публично-правовой компании, государству необходимо определить ряд значимых вопросов, характеризующих будущее юридическое лицо. В принципе, аналогичный порядок действует при создании любого юридического лица. В частности, при создании публично-правовой компании соответствующим нормативным актом должны быть установлены.

Во-первых, в нормативном акте должны быть предусмотрены наименование и цель деятельности публично-правовой компании. Целью деятельности в данном случае не может быть слишком широкой – правоспособность этой организации носит специальный характер. Во-вторых, в нормативном акте необходимо зафиксировать функции и полномочия соответствующей организации. Соответствующие полномочия носят публично-правовой характер, в связи с этим порядок их осуществления должен быть регламентирован подробным образом. В третьих, определяется место нахождения публично-правовой компании, как правило, это столица – город Москва. В четвертых, необходимо зафиксировать виды деятельности, которые публично-правовая компания имеет право осуществлять.

Так, например, Федеральный закон от 30 декабря 2021 г. N 448-ФЗ «О публично-правовой компании «Роскадастр» [39] определяет следующим образом виды деятельности, которые вправе осуществлять соответствующая компания.

В частности, она осуществляет не запрещенные законодательством виды деятельности, соответствующие целям ее создания:

- геодезическую и картографическую деятельность, включая поиск, сбор, хранение, обработку, предоставление и распространение пространственных данных, в том числе с использованием информационных систем, метрологическое обеспечение геодезической и картографической деятельности;

- выполнение кадастровых работ, землеустроительных работ, а также работ, необходимых для внесения в Единый государственный реестр недвижимости необходимых сведений;

- создание, эксплуатацию, модернизацию и развитие в соответствии с законодательством государственных информационных систем, государственных информационных ресурсов в случаях, предусмотренных федеральным законом, а также создание, эксплуатацию, модернизацию и развитие иных информационных систем, иных информационных ресурсов и электронных сервисов, в том числе используемых для поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления и распространения пространственных данных, а также для реализации иных полномочий органа регистрации прав;

- разработку, внедрение и информационную поддержку электронных сервисов, необходимых для оказания услуг в соответствии с функциями и полномочиями компании, иных электронных сервисов, а также оказание таких услуг посредством этих электронных сервисов.

Перечисленные виды деятельности публично-правовой компании «Роскадастр» можно оценивать в качестве основных видов деятельности соответствующей Организации, самым непосредственным образом связанных с целями ее сознания. Но можно выделить и дополнительные виды деятельности, которые носят дополнительный, факультативный характер, но качественная реализация которых также является необходимой для эффективного функционирования указанной организации:

- обеспечение сопровождения сети передачи данных и предоставление информационных ресурсов, программ для электронных вычислительных машин, программно-технических средств для деятельности органа регистрации прав;

- научная и образовательная деятельность (включая совместную деятельность с другими образовательными организациями), в том числе реализация программ профессиональной переподготовки и повышения

квалификации государственных гражданских служащих и иных лиц в соответствии с функциями и полномочиями компании, предусмотренными настоящим Федеральным законом и уставом компании, в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- деятельность в сфере развития информационных технологий, геодезии, картографии, пространственных данных и информационной безопасности, в том числе с участием иных юридических лиц, включая заключение соглашений, необходимых для осуществления такой деятельности;

- выставочная деятельность в соответствии с функциями и полномочиями компании, предусмотренными уставом компании;

- выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ.

Так, если опять сослаться на особенности функционирования публично-правовой компании «Роскадастр», то она правомочна осуществлять приносящую доход деятельность, однако, в соответствии с общими правилами, относимыми к предпринимательской деятельности некоммерческих организаций, такого рода деятельность должна иметь строго целевую направленность и быть направленной на достижение общих целей создания такой публично-правовой компании. В частности, некоторую часть финансирования публично-правовая компания вправе получать участвуя в выполнении определенных государственных программ.

Плата за предоставление сведений из государственных фондов поступает в распоряжение компании, если иное не установлено Бюджетным кодексом Российской Федерации. Что касается иных доходов компании, но они поступают в ее полное распоряжение и могут быть направлены на реализацию возложенных на нее функций и полномочий.

В данном случае от Правительства Российской Федерации зависит определение перечня имущества, распоряжение которым предполагает обязательное согласование с соответствующим органом исполнительной

власти.

Что касается продажи Компанией принадлежащей ей недвижимости, к числу которой могут относиться, например, земельные участки, здания, строения или сооружения, то реализация соответствующих объектов в обязательном порядке должна быть осуществлена на торгах.

Публично-правовая компания отвечает по своим обязательствам всем принадлежащей ей имуществом, за исключением того имущество, обращение взыскание на которое запрещено действующим российским законодательством. Государство и публично-правовая компания взаимно не отвечают по обязательствам друг друга.

Государственные информационные системы, используемые компанией, а также документы, находящиеся в государственных фондах данных и архивных фондах, проданы публично-правовой компанией быть не могут, поскольку они находятся в собственности Российской Федерации и компанией лишь используются.

Правительство Российской Федерации устанавливает требования к кредитным организациям на территории Российской Федерации, в которых публично-правовая компания вправе открывать банковские и иные счета и с которыми публично-правовая компания вправе заключать договоры банковского вклада (депозита), а также срок, в течение которого публично-правовой компанией должны быть приняты меры по возврату денежных средств, размещенных на счетах и в депозиты в кредитных организациях на территории Российской Федерации, которые перестали соответствовать указанным требованиям.

Счетная палата Российской Федерации и иные государственные органы Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации осуществляют внешний государственный аудит (контроль) в отношении публично-правовой компании.

Публично-правовая компания имеет право:

- создавать филиалы и открывать представительства, в том числе за

пределами территории Российской Федерации;

- создавать коммерческие организации и некоммерческие организации на территории Российской Федерации и за ее пределами, принимать участие в российских организациях и иностранных организациях, в том числе в хозяйственных обществах и хозяйственных партнерствах, для достижения целей, предусмотренных решением о создании публично-правовой компании. Порядок участия в иностранных организациях устанавливается наблюдательным советом публично-правовой компании;
- являться участником ассоциаций (союзов) и т.д.

Важнейшей частью устава публично-правовой компании является описание органов ее управления, их полномочий, взаимоотношений между собой, порядка назначения на соответствующие должности должностных лиц публично-правовой компании и порядка ее деятельности. Точное указание компетенции соответствующих органов публично-правовой компании является исключительно важным, оно может позволить, например, отметить сделки, совершаемые данными органами и выходящие за пределы их компетенций, усмотреть в деятельности соответствующих лиц превышение или злоупотребление их полномочиями и др.

В качестве органов управления публично-правовой компанией рассматривается, прежде всего, наблюдательный совет публично-правовой компании, являющийся высшим органом ее управления. Наблюдательный совет публично-правовой компании осуществляет контроль за деятельностью публично-правовой компании, в том числе за исполнением принимаемых органами управления публично-правовой компании решений, использованием средств публично-правовой компании, соблюдением публично-правовой компанией положений действующего законодательства и утвержденного устава публично-правовой компании. Председатель и члены наблюдательного совета публично-правовой компании назначаются

Правительством Российской Федерации или в случае, предусмотренном решением о создании публично-правовой компании, Президентом Российской Федерации на срок, предусмотренный решением о создании публично-правовой компании. В состав наблюдательного совета публично-правовой компании также входит генеральный директор публично-правовой компании, являющийся членом наблюдательного совета публично-правовой компании по должности. Решением о создании публично-правовой компании может быть предусмотрено также создание такого органа, как правления.

Члены наблюдательного совета публично-правовой компании, не являющиеся лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, либо лицами, занимающими должности государственной гражданской службы или должности муниципальной службы, осуществляют свою деятельность на основании гражданско-правового договора в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Члены наблюдательного совета публично-правовой компании, являющиеся лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, либо лицами, являющимися государственными гражданскими служащими или муниципальными служащими, осуществляют свою деятельность на основании решения Правительства Российской Федерации о назначении состава наблюдательного совета публично-правовой компании.

Полномочия председателя и членов наблюдательного совета публично-правовой компании могут быть прекращены досрочно по решению Правительства РФ или Президента РФ – в зависимости от особенностей создания конкретной Организации.

Наблюдательный совет публично-правовой компании:

- вырабатывает рекомендации для других органов управления

- публично-правовой компании по итогам рассмотрения вопросов на заседаниях наблюдательного совета публично-правовой компании;
- утверждает положение о правлении публично-правовой компании, если создание правления предусмотрено решением о создании публично-правовой компании;
  - утверждает стратегию развития публично-правовой компании;
  - утверждает годовой финансовый план (бюджет) публично-правовой компании, включающий в себя в том числе общий объем расходов и смету расходов публично-правовой компании;
  - утверждает годовой отчет публично-правовой компании, направляет его Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Счетную палату Российской Федерации, Общественную палату Российской Федерации и т.д.

Передача полномочий наблюдательного совета публично-правовой компании, предусмотренных настоящим Федеральным законом, правлению публично-правовой компании или генеральному директору публично-правовой компании не допускается.

Порядок работы и проведения заседаний наблюдательного совета публично-правовой компании определяется положением о наблюдательном совете публично-правовой компании и (или) регламентом его деятельности.

Правление публично-правовой компании в случае, если его создание предусмотрено решением о создании публично-правовой компании, является коллегиальным исполнительным органом управления публично-правовой компании.

Генеральный директор публично-правовой компании входит в состав правления публично-правовой компании по должности. Генеральный директор публично-правовой компании является председателем ее

правления.

Члены правления публично-правовой компании, за исключением генерального директора публично-правовой компании, назначаются на должность и освобождаются от должности наблюдательным советом публично-правовой компании по представлению генерального директора публично-правовой компании.

При выполнении публично-правовой компанией возложенных на нее функций и полномочий правление публично-правовой компании, если иное не предусмотрено решением о создании публично-правовой компании:

- подготавливает и представляет на утверждение наблюдательного совета публично-правовой компании стратегию развития публично-правовой компании и годовой финансовый план (бюджет) публично-правовой компании, а также изменения, вносимые в стратегию развития публично-правовой компании и годовой финансовый план (бюджет) публично-правовой компании;
- рассматривает годовой отчет публично-правовой компании и представляет его на утверждение наблюдательного совета публично-правовой компании;
- представляет в наблюдательный совет публично-правовой компании предложения об использовании доходов публично-правовой компании и иных не запрещенных законодательством Российской Федерации поступлений;
- утверждает штатное расписание публично-правовой компании;
- определяет условия приема на работу, увольнения, условия трудового договора, дополнительного социального обеспечения, права и обязанности работников публично-правовой компании в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- утверждает организационную структуру публично-правовой компании и т.д.

Генеральный директор публично-правовой компании является

единоличным исполнительным органом публично-правовой компании. К компетенции генерального директора публично-правовой компании относятся вопросы осуществления руководства текущей деятельностью публично-правовой компании, за исключением вопросов, отнесенных к компетенции иных органов управления публично-правовой компании.

Он действует от имени публично-правовой компании без доверенности, в том числе совершает сделки и представляет интересы публично-правовой компании в отношениях с органами государственной власти, органами местного самоуправления, органами иностранных государств и международными организациями, другими организациями, а также гражданами. Кроме того, генеральный директор также возглавляет правление публично-правовой компании и организует исполнение решений правления публично-правовой компании, если его создание предусмотрено решением о создании публично-правовой компании, а также организует исполнение решений наблюдательного совета публично-правовой компании, издает приказы и распоряжения по вопросам деятельности публично-правовой компании, назначает на должность и освобождает от должности работников публично-правовой компании, заключает, изменяет и расторгает трудовые договоры с ними и т.д.

Основным документом планирования деятельности публично-правовой компании является стратегия развития публично-правовой компании, определяющая основные направления, целевые показатели и ожидаемые результаты деятельности публично-правовой компании на срок не менее пяти лет и содержащая в том числе сведения о мероприятиях, для реализации которых публично-правовой компании предоставляются субсидии из федерального бюджета, с указанием источников, объема, структуры финансирования.

Публично-правовая компания обязана ежегодно составлять годовой отчет публично-правовой компании.

Годовая бухгалтерская (финансовая) отчетность и консолидированная

финансовая отчетность публично-правовой компании, если составление консолидированной финансовой отчетности предусмотрено решением о создании публично-правовой компании, подлежат обязательному аудиту, проводимому аудиторской организацией, отобранной по результатам конкурса.

Уставом публично-правовой компании могут быть предусмотрены необходимость получения предварительного одобрения на совершение генеральным директором публично-правовой компании отдельных видов сделок и критерии отнесения сделок к таковым, включая их размер. Сделка, совершенная генеральным директором публично-правовой компании в отсутствие такого одобрения, может быть оспорена на основании пункта 1 статьи 174 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Решение об одобрении сделки, в совершении которой имеется заинтересованность, принимается наблюдательным советом публично-правовой компании большинством голосов всех не заинтересованных в сделке членов наблюдательного совета публично-правовой компании.

Инвестирование временно свободных средств публично-правовой компании осуществляется на принципах возвратности, прибыльности и ликвидности [37].

Учредителем публично-правовой компании является Российская Федерация.

Публично-правовая компания имеет печать с изображением Государственного герба Российской Федерации и со своим полным наименованием.

Публично-правовая компания имеет счет в Центральном банке Российской Федерации и (или) лицевые счета в органах Федерального казначейства, а также вправе открывать счета в кредитных организациях на территории Российской Федерации и за ее пределами, если иное не предусмотрено решением о создании публично-правовой компании.

Устав публично-правовой компании должен содержать сведения о

наименовании, месте нахождения, порядке управления деятельностью публично-правовой компании, а также другие сведения, предусмотренные Федеральным законом и решением о создании публично-правовой компании.

Можно прийти к выводу, что, в отличие от государственной корпорации, которая создается и действует в целях проведения государственной политики, осуществления нормативно-правового регулирования, оказания государственных услуг и управления государственным имуществом, осуществление государственной политики и соответствующего нормативно-правового регулирования к ведению публично-правовой компании не относится. Однако ее полномочия носят публичный характер, соответствующими полномочиями Компанию наделяет государство. Соответствующее юридическое лицо призвано действовать в интересах государства и общества и может быть охарактеризовано как юридическое лицо публичного права. Создание соответствующих организаций призвано повысить эффективность государственного управления в отдельных сферах общественных отношений, в связи с чем процессы создания публично-правовых компаний в настоящее время носят достаточно многообразный и широкий характер. Особенности организации деятельности публично-правовой компании в наибольшей степени соответствуют признакам юридического лица публичного права, выделяемым в работах большинства правоведов.

Некоторые сомнения при этом способно вызвать обозначение публично-правовой компании в качестве некоммерческой организации. Это вступает в некоторое противоречие с теми правами, которые законодатель предоставил публично-правовой компании относительно ее возможной реорганизации. Например, в соответствии со статьей 20 Федерального закона от 03.07.2016 N 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» отмечено, что она может быть преобразована в хозяйственное общество или фонд, тогда как некоммерческие организации

по общему правилу после преобразования сохраняют свой некоммерческий статус.

### **3.3 Проблемы и перспективы развития института федеральных территорий**

Проблема определения правового статуса публично-правовых образований в качестве юридических лиц публичного права в настоящее время еще несколько усложнилась в связи с появлением в Российской Федерации такого образования, как «федеральная территория», введенного в Конституцию РФ после ее дополнения 01.07.2020.

Как указывается в статье 67 действующей редакции Основного закона, «На территории Российской Федерации в соответствии с федеральным законом могут быть созданы федеральные территории. Организация публичной власти на федеральных территориях устанавливается указанным федеральным законом» [12].

Сложившаяся в настоящее время практика использования института федеральных территорий предоставляет нам только один образец для изучения – 22 декабря 2020 года был принят Федеральный закон N 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус», которая была создана на юге России (на территории Краснодарского края).

Как указывается в соответствующем федеральном законе, федеральной территорией «Сириус» признается имеющее общегосударственное стратегическое значение публично-правовое образование, в котором в целях обеспечения комплексного устойчивого социально-экономического и инновационного развития территории, повышения ее инвестиционной привлекательности, необходимости сохранения олимпийского спортивного, культурного и природного наследия, создания благоприятных условий для выявления, самореализации и развития талантов, реализации приоритетов научно-технологического развития Российской Федерации устанавливаются

особенности организации публичной власти и осуществления экономической и иной деятельности.

Можно отметить, таким образом, строго целевой характер создания федеральной территории. Обращает внимание на себя также ее наименование – «Сириус», которое, в отличие от иных публично-правовых образований никак не связано с местными топонимами или этнографией. Можно сказать даже, что такое наименование является менее формальным, чем наименования государственных корпораций, что также свойственно, скорее, юридическому лицу, чем «типичному» публично-правовому образованию.

Внимательное рассмотрение особенностей функционирования единственного имеющегося в настоящее время примера федеральной территории – федеральной территории «Сириус» - позволяет говорить о том, что в плане своего управления федеральная территория представляет собой нечто среднее между субъектом Федерации и муниципальным образованием.

Отмечено, например, что в рамках федеральной территории осуществляется местное самоуправление – как населением непосредственно, так и органами публичной власти соответствующей федеральной территории. Вопросы местного значения, которые решаются в данном случае, определены в Федеральном законе от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [41].

Интересно также отметить то обстоятельство, что отдельные полномочия администрации Краснодарского края могут быть переданы федеральной территории «Сириус», федеральная территория, в свою очередь, может передать свои отдельные полномочия городу-курорту Сочи, то есть, муниципальному образованию.

Показательно, что органы публичной власти «Сириуса» правомочны принимать нормативные акты, обязательные для исполнения на соответствующей территории. Эти нормативные акты должны в обязательном порядке быть опубликованы, в связи с чем федеральная

территория должна создать официальный источник их опубликования. Главным нормативным актом в данном случае является Устав федеральной территории, который подлежит согласованию с Правительством РФ, принимаемые нормативные акты учитываются Министерством юстиции РФ.

Кроме контрольно-счетного органа и территориальной избирательной комиссии в федеральной территории создается также своя собственная система органов публичной власти:

- Совет федеральной территории «Сириус» - представительный орган федеральной территории «Сириус», возглавляемый председателем Совета федеральной территории «Сириус»;
- администрация федеральной территории «Сириус» - исполнительно-распорядительный орган федеральной территории «Сириус», возглавляемый главой администрации федеральной территории «Сириус»;
- иные органы публичной власти федеральной территории «Сириус», если их образование предусмотрено ее Уставом.

В обязательном порядке разрабатывается символика федеральной территории.

Лица, служащие в органах публичной власти федеральной территории признаются лицами, замещающими должности государственной гражданской службы, должности, упомянутые в соответствующем федеральном законе являются государственными должностями.

Председатель Совета федеральной территории «Сириус» избирается на должность из состава Совета федеральной территории «Сириус» по представлению Президента Российской Федерации, данное лицо подписывает и обнародует нормативные правовые акты, принятые Советом федеральной территории, а также представляет ее без доверенности. На него и его заместителя распространяется действие ФЗ «О противодействии коррупции» [35].

Глава администрации федеральной территории «Сириус» возглавляет ее администрацию и назначается Советом федеральной территории «Сириус» на срок до пяти лет. Требования, предъявляемые к главе администрации федеральной территории соответствуют требованиям, предъявляемым к губернатору или руководителю федерального органа исполнительной власти – им может быть назначен гражданин Российской Федерации, достигший возраста 30 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

В рамках федеральной территории разрабатывается стратегия ее социально-экономического развития, что роднит соответствующее образование как с субъектами РФ, так и с муниципальными образованиями.

Имущество территории называется «муниципальным», она имеет свою бюджет, на формирование которого распространяются положения Бюджетного кодекса РФ [4]. Органы публичной власти федеральной территории осуществляют в отношении ее имущества полномочия собственника. Установлено, что по своим обязательствам федеральная территория отвечает всем своим имуществом, кроме того имущества, на которое не может быть обращено взыскание и имущества созданных федеральной территорией юридических лиц.

Правительством РФ в сотрудничестве и согласовании с органами публичной власти федеральной территории разрабатывается индивидуальная программа ее развития.

Можно прийти к выводу, что появившаяся менее четырех лет назад концепция федеральной территории позволяет по-новому ответить на сложный вопрос о различиях, существующих между административно-территориальными образованиями, органами государственной власти и юридическими лицами.

Обладая в плане общего подхода к решению населением вопросов местного значения признаками муниципального образования, федеральная территория в плане возможности принятия ею собственных нормативных актов, наличия в ней института государственной службы и иных признаков обладает также свойствами субъекта РФ.

Она не обладает признаками органа государственной власти, поскольку не осуществляет государственное управление в определенной области в привычном смысле этого слова.

Однако возможность создания федеральной территорией юридических лиц, особенности управления соответствующим имуществом, возможность отвечать своим имуществом по обязательствам федеральной территории, участие Президента РФ и Правительства РФ в отдельных вопросах функционирования федеральной территории напоминает организацию деятельности такого юридического лица, как государственная корпорация.

Можно отметить в связи с этим, что федеральная территория представляет собой некоторую «переходную» организационно-правовую форму, а с точки зрения ее участия в хозяйственных, имущественных отношениях может рассматриваться в качестве юридического лица публичного права.

## Заключение

В связи с переходом к капиталистическим отношениям процессы расширения применимости института юридических лиц публичного права могут восприниматься как гармоничные и естественные, однако они же способны вызывать проблемы не только теоретического, но и практического характера. Дело заключается в том, что в настоящее время сама цивилистика отринула уже советский опыт разработки концепции юридического лица («теория трудового коллектива», «теория директора» и т.д.). Но применение разработанной современной цивилистикой концепции юридического лица планировалось все же в сфере имущественных и связанных с ними личных неимущественных отношений, преимущественно для обеспечения потребностей функционирования рыночной экономики.

Предназначение же юридических лиц в публичном праве связано преимущественно с совершенствованием государственного управления или, как минимум, с функционированием государственного сектора экономики, где рыночные начала применяются уже со значительными исключениями.

В условиях же отсутствия большого количества современных исследований, выполненных именно конституционалистами или административистами, когда у нас имеется недостаточное количество фундаментальных работ монографического или диссертационного характера, в которых бы рассматривались сущность и особенности применения концепции юридического лица именно в рамках публичного права, государственное управление, использующее подобный институт, будет сталкиваться со значительными рисками, возникающими из естественной здесь в настоящее время неопределенности регулирования и понимания.

Считаем, что такие признаки, как наличие властного акта органа публичной власти, лежащего в основе создания соответствующего юридического лица, его публичные цели, публичный характер деятельности, наличие определенных властных полномочий в отношении иных граждан и

юридических лиц, целевая правоспособность, наличие некоторых видов запрещенного в обороте имущества и т.д. явным образом отличают юридических лиц публичного права от «классической» конструкции юридического лица. Можно прийти к выводу о реальном существовании такой конструкции и о выполнении ею важнейших управленческих функций в современном российском обществе.

Можно прийти к выводу о возможности различных классификаций юридических лиц публичного права, что обусловлено как их разнообразием, так и законодательной неопределенностью самого круга субъектов, соответствующим понятием охватываемых.

Государство, субъекты РФ и муниципальные образования будут целесообразно определить в качестве юридических лиц публичного права и в таком качестве воспринимать их участие в хозяйственном обороте. Как и в отношении иных субъектов, особенности их участия в отношениях того или иного вида определяют особенности правового статуса соответствующих субъектов. В зависимости от типа соответствующих отношений публично-правовые образования также можно определять как отдельные единицы административно-территориального деления территории государства (например, в рамках земельного права), либо же в качестве субъектов, обладающих властными полномочиями (в сфере конституционного и административного права).

Участвуя в гражданско-правовых отношениях, публично-правовые образования в основном пользуются полномочиями юридического лица, но здесь есть определенная специфика, связанная, например, с особенностями заключения ими сделок или правовым режимом соответствующего закрепленного за ними имущества.

В связи с этим использование в отношении их наименования категории «юридическое лицо публичного права» может представляться оправданным с точки зрения соответствующего хозяйственного оборота и обоснованным с точки зрения науки как административного, так и гражданского права.

Несмотря на достаточно противоречивую историю развития соответствующей концепции, государственные органы в настоящее время могут рассматриваться в качестве специфических юридических лиц – юридических лиц публичного права. Соответствующее предположение базируется как на положениях современного российского законодательства, так и сложившейся практике участия данных органов в правоотношениях материального и процессуального характера.

Как унитарные предприятия, так и учреждения, являясь «классической» разновидностью юридических лиц в Российской Федерации могут быть отнесены к юридическим лицам публичного права как созданные соответствующим публичным (властным) субъектом для достижения стоящих перед ним целей. Их специфика определяется целями деятельности (преследование не собственного, а публичного интереса), а также специфика вещных прав на закрепленное за ними имущество.

Закрепление в законодательстве категории «юридическое лицо публичного права» безусловно могло бы способствовать лучшему нашему пониманию сущности и признаков, которым должны соответствовать вновь создаваемые государственные корпорации. В целях обеспечения более эффективного участия государственных корпораций в хозяйственной деятельности целесообразным представляется более подробно урегулировать вопросы создания этих юридических лиц на законодательном уровне, предусмотрев, в частности, положения о каких организационно-правовых формах юридических лиц могли бы применяться к гражданско-правовым отношениям с участием государственных корпораций.

В отличие от государственной корпорации, которая создается и действует в целях проведения государственной политики, осуществления нормативно-правового регулирования, оказания государственных услуг и управления государственным имуществом, осуществление государственной политики и соответствующего нормативно-правового регулирования к ведению публично-правовой компании не относится.

Однако ее полномочия носят публичный характер, соответствующими полномочиями Компанию наделяет государство. Соответствующее юридическое лицо призвано действовать в интересах государства и общества и может быть охарактеризовано как юридическое лицо публичного права. Создание соответствующих организаций призвано повысить эффективность государственного управления в отдельных сферах общественных отношений, в связи с чем процессы создания публично-правовых компаний в настоящее время носят достаточно многообразный и широкий характер. Особенности организации деятельности публично-правовой компании в наибольшей степени соответствуют признакам юридического лица публичного права, выделяемым в работах большинства правоведов.

Некоторые сомнения вызывает обозначение публично-правовой компании в качестве некоммерческой организации. Например, в соответствии со статьей 20 Федерального закона от 03.07.2016 N 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» отмечено, что она может быть преобразована в хозяйственное общество или фонд, тогда как некоммерческие организации по общему правилу после преобразования сохраняют свой некоммерческий статус.

Появившаяся менее четырех лет назад концепция федеральной территории позволяет по-новому ответить на сложный вопрос о различиях, существующих между административно-территориальными образованиями, органами государственной власти и юридическими лицами.

Обладая в плане общего подхода к решению населением вопросов местного значения признаками муниципального образования, федеральная территория в плане возможности принятия ею собственных нормативных актов, наличия в ней института государственной службы и иных признаков обладает также свойствами субъекта РФ.

Она не обладает признаками органа государственной власти, поскольку не осуществляет государственное управление в определенной области в привычном смысле этого слова.

Однако возможность создания федеральной территорией юридических лиц, особенности управления соответствующим имуществом, возможность отвечать своим имуществом по обязательствам федеральной территории, участие Президента РФ и Правительства РФ в отдельных вопросах функционирования федеральной территории напоминает организацию деятельности такого юридического лица, как государственная корпорация.

Можно отметить в связи с этим, что федеральная территория представляет собой некоторую «переходную» организационно-правовую форму между юридическими лицами, публично-правовыми образованиями и государственными органами, а с точки зрения ее участия в хозяйственных, имущественных отношениях может рассматриваться в качестве юридического лица публичного права.

## Список используемой литературы и используемых источников

1. Адарченко Е.О. Государственные корпорации как вид юридических лиц публичного права // Административное и муниципальное право. 2012. № 7(55). С. 13-16.
2. Адарченко Е.О. Юридические лица публичного права: их место в административном праве // Административное и муниципальное право. 2012. № 12(60). С. 44-47.
3. Бабичев И.В. К вопросу о различии юридических лиц публичного права и юридических лиц частного права (институционально-системный подход) // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 10. С. 2-9.
4. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. N 145-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 августа 1998 г. N 31 ст. 3823
5. Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность. Избранные труды по гражданскому праву. Т. II. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://sud09.ru/bibliot/Elib/1631.html>.
6. Винницкий А.В. Публичная собственность М: Статут, 2013. 345 с.
7. Жигалова И. В. Специализированная государственная корпорация народных художественных промыслов: сущность и особенности правового регулирования отдельных видов отношений // Закон и власть. 2022. № 5. С. 32-36.
8. Закон РФ от 20 августа 1993 г. N 5663-I «О космической деятельности» // Российская газета от 6 октября 1993 г.
9. Замрыга Д. В. Особенности правового регулирования осуществления государственными корпорациями предпринимательской деятельности // Юридическая наука и практика. 2017. Т. 13, № 4. С. 27-31.
10. Замысловский А.С. Юридическое лицо публичного права в материальном и процессуальном праве // Актуальные проблемы гражданского и уголовного права : сборник научных статей по материалам

международной научно-теоретической конференции, Санкт-Петербург, 25 мая 2016 года. С. 95-97.

11. Кондин К.Н. Юридическое лицо публичного права как субъект конституционного права собственности на землю // Научный Лидер. 2022. № 40(85). С. 58-60.

12. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // Российская газета от 25 декабря 1993 г. N 237 (первоначальный текст)

13. Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации (одобрена решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 07.10.2009) // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, 2009, № 11

14. Курбатов А. О юридических лицах публичного права // Хозяйство и право. 2009. № 10(393). С. 74-82.

15. Курбатов А. Я. Обеспечение целевого использования имущества государственными корпорациями // Законы России: опыт, анализ, практика. 009. № 6. С. 104-107.

16. Михайленко О. В. Публичные юридические лица в частном праве и частные юридические лица в публичном праве // Журнал российского права. 2011. № 3(171). С. 109-117.

17. Постановление Пленума ВАС РФ от 22 июня 2006 г. № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации» // Режим доступа: СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 10.03.2024)

18. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 N 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Режим доступа: СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 10.03.2024)

19. Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. N 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 2 августа 2004 г. N 31 ст. 3258
20. Рассказов, О. Л. Юридические лица публичного права в российской системе права и юридической науке // Закон и право. 2008. № 10. С. 46-48.
21. Серова О. А. Право собственности юридических лиц публичного права: вопросы теории / О. А. Серова // Юридическая наука. 2017. № 2. С. 81-83.
22. Сковрон Н.Л. Есть ли юридические лица публичного права в муниципальном праве: к постановке вопроса // Местное право. 2013. № 3. С. 31-36.
23. Суханов В.Е. О юридических лицах публичного права // Вестник гражданского права. 2011. № 2. С. 3-5.
24. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. N 63-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 17 июня 1996 г. N 25 ст. 2954
25. Удальцова Н. Г. К вопросу о необходимости введения в гражданское право категории «Юридическое лицо публичного права» // Государственный аудит. Право. Экономика. 2009. № 2. С. 80-85.
26. Указ Президента РФ от 6 апреля 2004 г. N 490 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 12 апреля 2004 г. N 15 ст. 1395
27. Федеральный закон «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 N 7-ФЗ // Режим доступа: СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 10.03.2024)
28. Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. N 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 декабря 2007 г. N 49 ст. 6078

29. Федеральный закон от 10 июля 2002 г. N 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Собрание законодательства Российской Федерации от 15 июля 2002 г. N 28 ст. 2790

30. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 215-ФЗ «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» // Российская газета от 16 июля 2015 г. № 154

31. Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. N 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» // Собрание законодательства Российской Федерации от 2 декабря 2002 г. N 48 ст. 4746

32. Федеральный закон от 17 июля 2009 г. N 145-ФЗ «О Государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 20 июля 2009 г. N 29 ст. 3582

33. Федеральный закон от 17 мая 2007 г. N 82-ФЗ "О государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ» // Собрание законодательства Российской Федерации от 28 мая 2007 г. N 22 ст. 2562

34. Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. N 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» // Собрание законодательства Российской Федерации от 27 ноября 1995 г. N 48 ст. 4552

35. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Российская газета от 30 декабря 2008 г. N 266

36. Федеральный закон от 26 октября 2002 г. N 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» // Собрание законодательства Российской Федерации от 28 октября 2002 г. N 43 ст. 4190

37. Федеральный закон от 3 июля 2016 г. N 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание

законодательства Российской Федерации от 4 июля 2016 г. N 27 (часть I) ст. 4169

38. Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. N 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» // Собрание законодательства Российской Федерации от 6 ноября 2006 г. N 45 ст. 4626

39. Федеральный закон от 30 декабря 2021 г. N 448-ФЗ «О публично-правовой компании «Роскадастр» // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 января 2022 г. N 1 (часть I) ст. 17

40. Федеральный закон от 31 мая 1996 г. N 61-ФЗ «Об обороне» // Российская газета от 6 июня 1996 г. N 106

41. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 6 октября 2003 г. N 40 ст. 3822

42. Чантурия Л.Л. Юридические лица публичного права: их место в гражданском праве и особенности правового регулирования // Государство и право. 2008. № 3. С. 38-45.

43. Частнов К.С. Коррупция и её виды // Балтийский гуманитарный журнал. 2019. Т. 8, № 4(29). С. 399-401.

44. Часть первая Гражданского кодекса Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. N 51-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 5 декабря 1994 г. N 32 ст. 3301

45. Чиркин В.Е. Необходимо ли понятие юридического лица публичного права// Государство и право. 2006. № 3. С. 25-26.

46. Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М.: Норма, 2007. 210 с.

47. Ястребов О.А. Юридическое лицо публичного права: сравнительно-правовое исследование. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора наук. М. 2010. 35 с.

48. Bereza A. Incompatibility of Functions and Mandates in Governing Bodies of Legal Professional Self-Government Organisations // *Studia Iuridica Lublinensia*, 2022, 31(2), Pp. 257–283

49. Deshko L.M., Bysaga Y.M., Fridmanskyy R.M., Vasylchuk, L.B. Public authorities and local self-government bodies cooperation in the field of health care during the covid-19 pandemic: ukrainian experience // *Wiadomosci lekarskie* (Warsaw, Poland : 1960), 2023, 76(1), Pp. 218–225

50. El khatib M., Mahmood A., Al Azizi, A., Alzoubi, H.M., Alshurideh, M. A Trial to Improve Program Management in Government Bodies Through Focusing on Program Resource Management: Cases from UAE // *Studies in Computational Intelligence*, 2023 № 1056, Pp. 1315–1340

51. Gonçalves V.M., de Araujo J.B. Critical Success Factors for Open Government Data Management Information Systems in a Public Body in the State of São Paulo // *ACM International Conference Proceeding Series*, 2023, Pp. 237–244

52. Gvozd M., Soroachak O., Protsak K., Kis, Y. Assessment of the Level of Information Provision to Residents of Territorial Communities about the Activity of Local Government Bodies in the Era of Digitalization // *CEUR Workshop Proceedings, Assessment of the Level of Information Provision to Residents of Territorial Communities about the Activity of Local Government Bodies in the Era of Digitalization*. 2023. № 3387, Pp. 263–273.

53. Kruhlov V., Volkova N., Krasnykov Y., Aliksieienko I., Sokhatiuk L. State Control Mechanisms as Means of Improving the Quality of Public Services of Local Self-Government Bodies // *Revista // Juridica Portucalense*, 2023. № 34, Pp. 325–345

54. Mainhagu S. The role of identification in the circulation of fashionable HR management ideas. The case of local government bodies // *GRH*, 2023, 47(2), Pp. 97–126.

55. Matseliukh I., Radyshevska O., Artemenko O.V., Lisohor Y., Yatsenko V.G. Features of the activities of executive government bodies with

authorities in the field of construction in Ukraine // P.A. Persona e Amministrazione, 2023, № 12(1), Pp. 759–780.

56. Ziatdinova, E.M., Fatikhova, D.R. Trajectory of practivities of russian local self-government bodies // Relacoes Internacionais no Mundo Atual, 2022, 4(37), Pp. 979–987