

А.С. Подмаркова

аспирантка кафедры
предпринимательского
права факультета
права Национального
исследовательского
университета «Высшая школа
экономики»

Юридические лица
публичного права:
предпосылки
и принципы
закрепления
в российском
законодательстве
(обзор материалов
научного семинара
кафедры пред-
принимательского
права НИУ ВШЭ)

В настоящем обзоре содержатся тезисы участников научного семинара, посвященного юридическим лицам публичного права, проведенного кафедрой предпринимательского права факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» 29 апреля 2011 года. В своих выступлениях участники научного семинара подчеркнули важность и актуальность темы семинара, обозначили пути развития законодательства в части формирования статуса юридического лица публичного права.

Ключевые слова: юридические лица публичного права; деление права на частное и публичное; государственная корпорация; Агентство по страхованию вкладов.

29 апреля 2011 г. на факультете права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» состоялся организованный кафедрой предпринимательского права научный семинар по теме «Юридические лица публичного права: предпосылки и принципы закрепления в российском законодательстве».

В семинаре приняли участие представители разных кафедр Санкт-Петербургского филиала НИУ ВШЭ, представители кафедры предпринимательского права Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова, представители Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, представители Юридического управления Государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов».

С приветственным словом к участникам семинара обратилась заведующая кафедрой предпринимательского права, доктор юридических наук, профессор **О.М. Олейник**. Подчеркнув важную роль семинара в научной жизни кафедры и факультета, она обратила внимание на необходимость разработки законопроекта о юридических лицах публичного права и выделила два критерия формирования категории публичности: 1) выполнение юридическим лицом публичной функции; 2) привлечение неограниченного круга лиц в качестве кредитора такого лица. При этом О.М. Олейник признала, что второй критерий является спорным.

Антонов М.В., заведующий кафедрой теории и истории права и государства Санкт-Петербургского филиала НИУ ВШЭ, кандидат юридических наук, отметил, что ответ на вопрос «быть или не быть юридическим лицам публичного права» зависит от ряда методологических посылок, из которых по умолчанию исходят сторонники той или иной позиции. Так, если в качестве отправной точки относительно природы юридического лица взять теорию фикции, то для конструирования всевозможных научных делений нет ограничений, поскольку речь идет об абстрактных понятийных категориях. Если же исходить из иных теорий, в рамках которых юридическое лицо рассматривается как правовая, социальная реальность, то границы рассматриваемого понятия оказываются слишком широкими, включая в себя разнородные институты и факты.

Само деление права на частное и публичное в отечественной правовой доктрине не представляется достаточно разработанным. В связи с этим преждевременно возводить данное деление на уровень законодательной дефиниции и способа деления юридических лиц на виды. Нельзя признать удовлетворительными такие предлагаемые критерии выделения юридических лиц публичного права, как направленность деятельности на общее благо, выполнение государственно-властных функций, связь с властными институтами, контроль с их стороны и т.п.

Исторически концепция юридических лиц формировалась в Древнем Риме и в средневековой Европе именно как связанная с осуществлением публичной функции, с целями достижения общего блага, что являлось условием надления таких лиц правоспособностью. Любое юридическое лицо даже в наше время в той или иной мере реализует публичную функцию (например, в статусе налогового агента своих работников), и поэтому о соотношении публичного и частного интереса, блага применительно к видам юридических лиц можно говорить лишь условно, с оговоркой о пропорциях такого соотношения. Строгое логическое деление здесь невозможно, и вопрос сводится к определению оценочных критериев (общего блага, публичного интереса, их соотношения и пропорции в действиях отдельных лиц).

Само по себе надление юридических лиц публично-властными функциями в странах западноевропейской правовой культуры, как правило, происходит на договорной основе и не предполагает наличия у таких юридических лиц особого статуса. В этом смысле целесообразным представляется воздержаться от преждевре-

менного создания соответствующих законодательных конструкций. В то же время выработка критериев разграничения юридических лиц по названным разновидностям должна осуществляться в процессе формирования судебной практики и юридической доктрины. Именно так формировалось и формируется юридическая доктрина во Франции, где законодательство следует судебной практике, но не предшествует ей.

Виноградов С.В., заместитель начальника Юридического управления Агентства по страхованию вкладов, кандидат юридических наук, обратил внимание на необходимость закрепления категории юридических лиц публичного права в российском законодательстве путем указания конкретных признаков таких лиц. Виноградов С.В. выделил следующие признаки, присущие юридическим лицам публичного права: 1) необеспечительная функция основной деятельности (участие в обороте — основная публичная функция такого лица); 2) обладание властными полномочиями, необходимость которых вытекает из функций; 3) обособленность от государственного аппарата (выведены из системы органов государственной власти); 4) обособленность от государственного бюджета (передача имущества в собственность данных лиц, обеспечивающая гибкость в принятии ими решений); 5) создание таких лиц на основании закона (исключение — внебюджетные фонды). Для определения лица как юридического лица публичного права должна присутствовать вся совокупность перечисленных признаков, поскольку отдельные признаки характерны и для иных лиц.

Все упомянутые признаки определяют последующие признаки-изъятия из участия этих лиц в имущественном обороте: 6) ограничение инвестирования временно свободных денежных средств; 7) иммунитет от взыскания на определенное имущество (например, на средства фонда обязательного страхования вкладов); 8) осуществление деятельности без лицензии, которая требуется другим участникам оборота; 9) неприменение к таким лицам обычного порядка ликвидации и банкротства; 10) особый статус служащих таких организаций; 11) усиленный контроль со стороны органов государственной власти. С учетом данных признаков, по мнению С.В. Виноградова, очень небольшое количество организаций может быть отнесено к юридическим лицам публичного права.

Миролюбова С.Ю., старший преподаватель кафедры конституционного и административного права Санкт-Петербургского филиала НИУ ВШЭ, в своем выступлении отметила, что в странах англосаксонской правовой системы отсутствует проблема существования юридических лиц публичного права, поскольку страны общего права не разделяют публичное и частное право. Исторически частные корпорации получали права юридических лиц через парламент и находились под надзором правительства. Публичные корпорации получали статус юридического лица исключительно для реализации имущественных прав.

В дореволюционной России частных корпораций не существовало, инициатором создания и ликвидации публичных корпораций могло быть и государство, деятельность публичных корпораций в качестве юридических лиц определялась законами. Гражданская правосубъектность публичных юридических лиц являлась вторичной и лишь средством для достижения других, в том числе и публичных, целей. В завершение С.Ю. Миролюбова предположила, что правовая природа юридических лиц не исключает их существования как в частном, так и публичном праве.

Курбатов А.Я., доцент кафедры предпринимательского права НИУ ВШЭ, доктор юридических наук, отметил, что в настоящее время термин «юридические лица публичного права» чаще всего используют в отношении юридических лиц, не являющихся государственными органами, но создаваемых государством для выполнения публичных функций. По его мнению, данные юридические лица фактически существуют и их количество продолжает увеличиваться (Центральный банк Российской Федерации, государственные корпорации, государственные компании, Российская академия наук и др.). Кроме того, возникает вопрос о необходимости отнесения к ним некоторых юридических лиц, основанных на членстве (например, саморегулируемых организаций).

Однако авторы изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации категорически не хотят признавать юридические лица публичного права и включать их в систему юридических лиц, предусмотренных кодексом. Ввиду этого возобладал следующий подход: юридические лица публичного права необходимо признать отдельной разновидностью юридических лиц (наряду с частными юридическими лицами). Соответственно, это повлечет разделение правового регулирования. Частные юридические лица будут регулироваться нормами Гражданского кодекса Российской Федерации, а юридические лица публичного права — отдельным законом с субсидиарным применением гражданского законодательства. Однако возникает вопрос: есть ли смысл подобным образом разделять правовое регулирование, если сущность понятия юридического лица в обоих случаях остается одинаковой?

Основными предпосылками необходимости законодательного закрепления категории «юридические лица публичного права» являются следующие обстоятельства. Во-первых, требуется создать единые правовые основы для деятельности юридических лиц публичного права, в частности, наиболее остро стоят вопросы собственности. Собственность юридических лиц публичного права не является государственной (кроме Центрального банка Российской Федерации), но не может быть признана и частной в полном смысле этого слова. Отсутствие единых правовых основ приводит к появлению организаций типа Фонда «Сколково», деятельность которого построена на искажении всего, что только можно исказить.

Во-вторых, возникает потребность сохранить некоммерческий статус некоторых юридических лиц публичного права. Примером является Государственная корпорация «Агентство по страхованию вкладов», преобразование которой в акционерное общество (коммерческую организацию) невозможно, поскольку это противоречит сути ее деятельности. При этом Агентство по страхованию вкладов должно сохранять определенную степень имущественной самостоятельности. Данная государственная корпорация доказала действенность системы страхования вкладов, построенной на некоммерческих началах. Именно наличие этой системы позволило серьезно сгладить проявление кризисных явлений в российской банковской системе.

В Гражданском кодексе Российской Федерации должна быть предусмотрена отдельная организационно-правовая форма юридических лиц, относящаяся к некоммерческим и некорпоративным организациям. Это те юридические лица, которые учреждаются Российской Федерацией и выполняют определенные публичные функции под контролем высших органов власти, утверждающих их уставы. При этом такие юридические лица не должны являться собственниками переданного

им имущества и осуществлять властные полномочия. Они обладают специальной правосубъектностью, несут самостоятельную ответственность и могут в определенных случаях финансироваться из бюджета. Если просто сделать отсылку к иным федеральным законам, то это нарушит подход к построению двухуровневой системы законодательства о юридических лицах, поскольку опять будет заложен потенциал установления ничем не ограниченных исключений. Введение соответствующей конструкции в Гражданский кодекс Российской Федерации позволит сохранить гражданско-правовую сущность понятия юридического лица и не допустить его использования в отношении публично-правовых образований, участвующих в имущественном обороте через представителей. Кроме того, это упорядочит передачу публичных функций юридическим лицам.

Заведующий кафедрой финансового права Санкт-Петербургского филиала НИУ ВШЭ, кандидат юридических наук Д.В. Нефедов в своем выступлении представил, в основном, критику теории юридических лиц публичного права и обратил внимание коллег, что проблема заключается вовсе не в «допуске» этих необычных субъектов, а в определении характера их правосубъектности. Различные правовые отношения требуют, соответственно, различной правосубъектности. Так, имущественно-стоимостные отношения определяются гражданской правосубъектностью, а властные отношения — административной компетенцией. Сущность гражданской правосубъектности и публичной компетенции различна. Применяемый сегодня основной подход не допускает смешения гражданской правосубъектности и административной компетенции, хотя такие попытки были и раньше, например в связи с развитием теории социалистических хозяйственных органов, деятельность которых, как утверждали их сторонники, была основана на некоей комплексной правосубъектности.

Уже тогда эта идея имела опасную склонность к распространению особого статуса на все большее число участников. Сначала это были отдельные крупные предприятия и производственные, промышленные объединения, затем признаки хозорганов стали обнаруживать у органов управления и, наконец, даже у структурных подразделений. В результате санкционировалось активное вмешательство государства в экономику. Это и есть реальная задача обсуждаемой концепции. Разработка различных способов контроля над деятельностью особых лиц бесперспективна, поскольку контроль будет проводить само же государство. Ученым остается только определить, насколько это необходимо для нашей экономики.

Так, например, в банковском праве основная проблема состоит не в том, какой статус у Центрального банка, а в том, что, вне зависимости от своего статуса, он не может эффективно организовать регулирование системы. Придание особого статуса не улучшит его работу, а только приведет к еще большему произволу. По мнению Д.В. Нефедова, поиском для него нового статуса мы отвлекаем себя от признания того факта, что деятельность Банка России крайне неэффективна.

Важно также то, что существование комплексной правосубъектности может быть оправдано только в такой экономической системе, где все субъекты (и управления, и хозяйствования) действуют в рамках единого имущества. В условиях плюрализма собственности эта теория несостоятельна, поскольку легализует насильственное ограничение интересов частных лиц в пользу неких особых субъектов, правовой статус которых ангажирован государственной властью.

Учитывая изложенное, можно сказать, что эффективность управления экономикой не требует создания сложного юридического статуса, основанного на смешении публичных полномочий и частных функций. Состоятельность теории юридических лиц публичного права зависит не от ее усилий в противоборстве с классической цивилистической школой, а от тех экономических законов, которые лежат в основании любого правового регулирования. Учитывая сущность этих законов, следует сказать, что предлагаемая концепция является дополнительным инструментом давления государства на частную экономику и лишена реальных перспектив.

Профессор кафедры гражданского права НИУ ВШЭ Кристофер Осаке в своем докладе опирался на восемь аксиом (философских постулатов) англо-американского корпоративного права.

1. Англо-американское право не признает деления права на публичное и частное. Соответственно, концептуально англо-американское право не признает института юридического лица публичного права.

2. Англо-американское право признает лишь одну форму юридического лица — корпорацию. При этом англо-американское право признает дуализм юридического лица, т.е. его деление на государственное и частное по форме собственности. Соответственно, государственное юридическое лицо создается лишь в форме государственной корпорации. В этом смысле термины «госюрлицо» и «госкорпорация» — синонимы. Но понятие «госкорпорация/госюрлицо» следует отличать от понятия «госорган». Госорган не является юридическим лицом.

3. В англо-американском праве юридический статус госкорпорации закрепляется не в гражданском кодексе или в рамочном законе о корпорациях, а в отдельном законе об отдельных поименованных госкорпорациях (например, законы «О Банке Англии», «О Федеральном резервном банке США»).

4. Госкорпорация создается не по соглашению участников, а статутом. Поэтому она называется статутной корпорацией (statutory corporation).

5. Юридическая личность госкорпорации признается и в административном, и в гражданском праве. Соответственно, госкорпорация является субъектом и административных, и гражданских правоотношений.

6. В англо-американском праве термин «публичная корпорация» имеет тройное понимание: 1) синоним госкорпорации, осуществляющей публичные функции на благо всего общества; 2) синоним частной корпорации, чьи акции продаются/покупаются на открытом рынке (publicly held corporation); 3) синоним частной корпорации, осуществляющей публично-экономические функции на благо всего общества (public service corporation).

7. В англо-американском праве термин «публичная функция» (public function) имеет пять пониманий: 1) суверенная политико-публичная функция, осуществляемая госкорпорацией на благо всего общества (например, муниципальная корпорация выполняет политико-публичные функции города; центральный банк проводит суверенную экономическую политику страны); 2) суверенная экономико-техническая публичная функция, осуществляемая госкорпорацией на благо всего общества (например, функция Федеральной корпорации по страхованию вкладов — Federal Deposit Insurance Corporation); 3) суверенная политико-публичная функция госоргана, переданная частной корпорации по договору (например,

частные тюрьмы, частная полиция, частная охрана американских посольств за рубежом); 4) несuverенная экономико-публичная функция, осуществляемая госкорпорацией на благо всего общества; 5) несuverенная экономико-публичная функция, осуществляемая частной корпорацией на благо всего общества (public service corporation).

8. Если госкорпорация осуществляет несuverенную экономико-публичную функцию на рынке (например, функции Почтовой службы США — US Postal Service), она должна жить по общим правилам рынка и нести гражданско-правовую ответственность на общих основаниях, как и все другие частные корпорации, осуществляющие подобные функции на данном рынке. Такого уравнивания статуса государственных и частных корпораций требует закон честной конкуренции на рынке.

Подмаркова А.С., аспирантка кафедры предпринимательского права НИУ ВШЭ, в своем выступлении отметила, что отрицание Концепцией реформирования гражданского законодательства необходимости прямого заимствования из европейского правового порядка понятия юридического лица публичного права вместе с тем не отрицает пользу от обращения к опыту одного из таких европейских правовых порядков (к правовому порядку Франции). Обращение к французскому административному праву обусловлено не только его высоконаучными теоретическими разработками, но и **практическим опытом существования и функционирования таких лиц и возможностью заимствования российским законодательством критериев выделения юридических лиц публичного права.** Поэтому особое внимание было обращено на такие критерии, выработанные в судебной практике Франции, как: 1) происхождение учреждения — закон или административный акт; 2) цель деятельности учреждения — всеобщий интерес; 3) отношения учреждения с правительством или администрацией; 4) существование прерогатив публичной власти (прежде всего принятия решений, обязательных для управляемых лиц).

Подчеркивая недостаточность данных критериев, А.С. Подмаркова обратила внимание на отличия французских юридических лиц публичного права от юридических лиц частного права в части их особой защиты, привилегий, возможностей и обязанностей. Подмаркова А.С. сопоставила данные в широком смысле особые права и обязанности французских юридических лиц публичного права с правами и обязанностями российских юридических лиц, относимых к данной категории, на примере Государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов».

Сравнение коснулось вопросов обращения взыскания на имущество таких лиц, в том числе реализации в отношении них исполнительного производства, восстановления их платежеспособности или ликвидации в порядке несостоятельности, их уголовной ответственности, правил отчетности, права на обращение в арбитраж и т.д. **В заключение было отмечено, что применительно к перечисленным особенностям во французском административном праве речь идет именно о возможных, фактическое применение которых отличается для каждого конкретного юридического лица публичного права, чему соответствует и критикуемая российская практика создания и функционирования таких лиц.**

В завершение семинара были кратко подведены его итоги и подчеркнута готовность к дальнейшему научному сотрудничеству.