

Федеральное государственное автономное  
образовательное учреждение  
высшего образования  
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Юридический институт  
институт  
Конституционного, административного и муниципального права  
кафедра

УТВЕРЖДАЮ  
Заведующий кафедрой  
А.А. Кондрашев  
подпись, инициалы, фамилия

«26» июня 2017г.

## ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

40.03.01 «Юриспруденция»

код и наименование специальности

Юридические лица публичного права: сравнительно-правовой анализ

тема

Научный руководитель Васильева А.Ф. к.ю.н., доцент кафедры  
подпись, дата 26.06.17 должность, ученая степень инициалы, фамилия

Выпускник Юринская Д.А.  
подпись, дата 20.06.2017 инициалы, фамилия

Красноярск 2017

## Содержание

<b>Введение</b>	3
<b>I. Юридические лица публичного права как субъекты административного права</b>	5
1. Понятие юридического лица публичного права	5
2. Допустимость существования конструкции юридического лица публичного права	5
3. Критерии разграничения юридических лиц частного и публичного права	8
4. Организации, осуществляющие публично-правовые функции по праву ФРГ	11
<b>II. Виды юридических лиц публичного права</b>	13
1. Классификация юридических лиц публичного права по праву России	13
2. Классификация юридических лиц публичного права по праву ФРГ	14
<b>III. Административно-правовой статус публично-правовых компаний</b>	18
1. Правовое регулирование публично-правовой компании	18
2. Понятие публично-правовой компании	20
3. Функции и полномочия публично-правового характера	27
4. Формы и методы государственного воздействия на функционирование публично-правовых компаний	35
5. Публично-правовые компании как юридические лица публичного права	40
<b>IV. Административно-правовой статус государственных корпораций</b>	44
1. Место и роль государственных корпораций в системе юридических лиц	44
2. Формы и методы государственного воздействия на функционирование публично-правовых компаний	50
<b>Заключение</b>	53
<b>Список использованной литературы</b>	55

## **Введение**

Недавняя реформа гражданского законодательства, коренным образом изменившая классификацию юридических лиц, не поставила точку в определении статуса публичных субъектов, участвующих в гражданских правоотношениях, это говорит о том, что вопрос о статусе юридических лиц публичного права остается проблемным и актуальным по сей день.

Государственные корпорации, созданные в 2007 году в форме некоммерческих организаций не оправдали своих надежд, некоторые из них были реорганизованы в акционерные общества, некоторые ликвидированы, а оставшиеся порождают новые идеи о возможности преобразования их в субъектов, находящихся на стыке публичного и частного права путем придания им статуса юридических лиц публичного права.

В 2016 году был принят закон о публично-правовых компаниях, по замыслу разработчиков, он был нацелен на обобщение регулирования деятельности государственных корпораций и государственных компаний в том числе. Однако правовое положение публично-правовых компаний так и осталось неопределенным, так как законодатель наделил их таким же юридическим статусом, каким обладали государственные корпорации, закрепив за ними форму некоммерческой унитарной организации. Попытки наделить публично-правовые компании публично-правовыми функциями и делегировать им соответствующие государственные полномочия не согласуются с формой некоммерческой организации и порождают неопределенность законодательного регулирования. Думается, что все эти проблемы можно было решить путем придания публично-правовым компаниям статуса юридического лица публичного права, концепция которого давно существует в западном правопорядке и хорошо разработана теоретиками.

Целями работы является определение места и роли публично-правовых компаний в системе юридических лиц, а также оценка возможности называть их юридическими лицами публичного права. Задачами исследования являются:

- изучение конструкции юридического лица публичного права, а также определение степени ее разработанности в российской научной среде;
- исследования опыта ФРГ по применению этой конструкции, оценка возможности его заимствования в российское законодательство;
- изучение новой конструкции публично-правовых компаний через призму юридических лиц публичного права;
- оценка возможности применения конструкции юридического лица публичного права к публично-правовым компаниям.

В работе использованы такие методы как: анализ; синтез; правовой, формально-логический метод; сравнительно-правовой метод.

Объектом исследования является понятие юридического лица публичного права, а также такие виды некоммерческих организаций как публично-правовая компания и государственная корпорация. Предметом исследования является российская и зарубежная литература по обозначенной теме, законодательство и судебная практика. Были проанализированы и изучены работы таких исследователей как: А.В. Венедиктов, А.В. Винницкий, В.П. Мозолин, Е.А. Суханов, В.Е. Чиркин, Г.Ф. Шершеневич, О.А. Ястребов, и другие.

Исходя из целей и задач, структура работы представляет четыре главы.

Актуальность вопроса выражена в неопределенности правового статуса публично-правовых компаний и государственных корпораций, не ясности порядка их создания, реорганизации и ликвидации, противоречие их публичной правоспособности модели юридического лица, задаваемой гражданским законодательством. Новизна определяется в недостаточной разработке проблемы, и отсутствии практики применения конструкции публично-правовых компаний.

# **I. Юридические лица публичного права как субъекты административного права**

## **1. Понятие юридического лица публичного права**

Согласно п. 1 ст. 2 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - ГК РФ)<sup>1</sup>, участниками регулируемых гражданским законодательством отношений являются граждане, юридические лица, а так же Российская федерация, ее субъекты и муниципальные образования. В соответствии со ст. 124 ГК РФ, Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования выступают в гражданских правоотношениях на равных с гражданами и юридическими лицами. Из этого можно сделать вывод о том, что гражданское законодательство выделяет группу субъектов, имеющих возможность участия в гражданских правоотношениях, не являясь при этом юридическим лицом по смыслу гражданского законодательства<sup>2</sup>.

## **2. Допустимость существования конструкции юридического лица публичного права**

Еще в дореволюционной доктрине можно обнаружить предпосылки выделения публичных юридических лиц, которые были выражены в передаче государственного имущества некоторым заведениям, осуществляющим общественные функции. Такое имущество было обособленно от казны, но находилось под контролем государства. Г.Ф. Шершеневич, следуя немецкой доктрине, использовал понятие государства как казны (фиска), называя его публичным юридическим лицом. По общему правилу к ним относились те юридические лица, которые возникали помимо воли частных лиц<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 №51-ФЗ (в последней редакции) // Первоначальный текст опубликован в СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

<sup>2</sup> Яковлев В.Ф. Юридические лица и субъекты публичного права: в поисках правового баланса // Журнал российского права. 2016. № 8. С 7.

<sup>3</sup> Шершеневич Г.Ф. Курс гражданского права. Тула: Автограф, 2001. С. 119-120. Кавелин К.Д. Права и обязанности по имуществам и обязательствам. М.: Юринформцентр, 2003. С. 197-198.

В процессе развития правовой науки, конструкция юридического лица публичного права начала обрастать теориями и превратилась в одну из самых обсуждаемых тем современной юриспруденции.

Проблематике вопроса о юридических лицах публичного права отдано множество исследований как представителей цивилистики (Е.А. Суханов, В.П. Мозолин), так и авторов, посвятивших большинство своих научных трудов исследованию публичных институтов (А.В. Винницкий, В.Е. Чиркин, О.А. Ястребов).

В российской доктрине сложилось несколько подходов к пониманию юридического лица публичного права. Все их можно разделить на группы в зависимости от отношения к этому понятию авторов таких подходов. Некоторые исследователи, в частности Е.А. Суханов<sup>4</sup>, приходят к выводам об отсутствии необходимости внедрения этой правовой конструкции в законодательство. Они обосновывают свою позицию тем, что понятие «юридического лица» является гражданско-правовым, юридические лица публичного права создаются по правилам гражданского права, все они являются равноправными участниками гражданского оборота, следовательно, нет необходимости выделять специальное понятие.

Спорным остается и вопрос о выборе отрасли, к которой целесообразно отнести понятие «юридического лица публичного права». Ученые расходятся во мнениях, считать это понятие гражданско-правовым или же относить его к отраслям публичного права.

По мнению Е.А. Суханова категория юридических лиц публичного права носит условный характер. Признание за этими субъектами самостоятельной правосубъектности целесообразно только для случаев участия их в гражданских правоотношениях, так как для участия в публично-правовых отношениях статус «юридического лица публичного права» не требуется<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Суханов Е.А. О юридических лицах публичного права // Вестник гражданского права. 2011. № 2. С. 3.

<sup>5</sup> Там же.

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...».<sup>6</sup>

Противоположной позиции придерживается О.А. Ястребов, который настаивает на том, что «гражданская правосубъектность юридических лиц публичного права является производной от их публичной правосубъектности»<sup>7</sup>, поэтому дальнейшее рассмотрение вопроса следует осуществлять в границах наук, изучающих публичное право, и, прежде всего, – административное.

По мнению В.Е. Чиркина<sup>8</sup>, категория юридического лица присуща не только частному, но и публичному праву. Кроме публично-правовых образований и их органов, осуществляющих публичную власть, автор относит к юридическим лицам публичного права практически все некоммерческие организации, действующие в целях общего блага путем сотрудничества с публичной властью или давления на нее. По его мнению, к юридическим лицам публичного права относится любое образование, так или иначе связанное с публичной властью (необязательно осуществляющее публично-властные полномочия) и действующее для достижения не личных интересов, а общего блага.

Эта позиция была подвергнута резкой критике со стороны О.Ю. Ускова<sup>9</sup>, который назвал такой подход поверхностным, так как «действовать в целях общего блага путем сотрудничества с публичной властью»<sup>10</sup> может

---

<sup>6</sup> Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность. Избранные труды по гражданскому праву. Т. II. [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://sud09.ru/bibliot/Elib/1631.html>.

<sup>7</sup> Ястребов О.А. Юридическое лицо публичного права: сравнительно-правовое исследование. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора наук. М. 2010. С. 1.

<sup>8</sup> Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М.: Норма, 2007. С. 76-94.

<sup>9</sup> Усков О.Ю. Юридические лица публичного права: понятия и виды // Журнал российского права. 2010. № 6. С. 6.

<sup>10</sup> Чиркин В.Е. Указ. соч. С. 65.

практически любое лицо, необязательно юридическое. По его мнению, такое понятие юридического лица публичного права лишено содержания, «так как нет практической потребности выделения некоммерческих организаций в особую категорию публичных юридических лиц, если ни законодатель, ни судебная практика и без того не испытывают особых затруднений в уяснении особенностей их правового режима.»<sup>11</sup>

Следует также привести высказывание Л.Л. Чантурия<sup>12</sup> на эту тему: «Гражданское право не должно стремиться разработать нормы, регулирующие порядок учреждения и деятельности юридических лиц публичного права по той простой причине, что это выходит за рамки гражданско-правового регулирования и гражданское право не в состоянии предусмотреть все формы и особенности этих лиц».

### **3. Критерии разграничения юридических лиц частного и публичного права**

В целях дальнейшего рассмотрения понятия логичным будет поставить вопрос о выделении критериев, по которым публичные юридические лица разграничивают с частными.

#### **3.1. Критерии, предложенные В.Е. Чиркиным**

Так, В.Е. Чиркин выделяет<sup>13</sup> следующие критерии, по которым публичные юридические лица можно отличить от частных:

1. назначение такого лица – обладание и осуществление властных полномочий;
2. цель – реализация общественных интересов;
3. учреждается органами публичной власти;
4. ответственность имеет публично-правовой характер;

---

<sup>11</sup> Усков О.Ю. Указ. соч.

<sup>12</sup> Чантурия Л.Л. Юридические лица публичного права: их место в гражданском праве и особенности правового регулирования // Государство и право. 2008. № 3. С. 12.

<sup>13</sup> Чиркин В.Е. Необходимо ли понятие юридического лица публичного права// Государство и право. 2006. № 3. С. 25-26.

<sup>14</sup> Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права // Журнал российского права. 2005. № 5. С. 16-26.



5. специальная правоспособность;
6. наличие прав и обязанностей публичного характера;
7. присутствие в той или иной форме иерархического начала<sup>14</sup>.

### **3.2. Критерии, предложенные Е.А. Сухановым**

Е.А. Суханов<sup>15</sup> разделяет основные и дополнительные отличительные признаки юридических лиц публичного права. К основным признакам относит:

1. наличие властного акта или специального закона, на базе которого возникло и действует такое юридическое лицо;
2. публичные цели и задачи деятельности;
3. наличие у такой организации некоторых властных полномочий в отношении третьих лиц, которые могут, но не обязаны использоваться.

В качестве дополнительных признаков выделяет:

1. возможность создания такого юридического лица только публично-правовым образованием;
2. невозможность его реорганизации в юридическое лицо частного права;
3. признание за ним строго целевой, а не общей правоспособности;
4. особый порядок обращения взыскания на его имущество по его долгам;
5. невозможность банкротства такого юридического лица.

### **3.3. Критерии, предложенные А.В. Винницким**

По мнению А.В. Винницкого<sup>16</sup> в силу существующей в настоящее время нормативно-правовой базы, нет необходимости в применении рассматриваемой конструкции к Российской Федерации, ее субъектам и муниципальным образованиям. Гораздо эффективнее будет бросить все силы по ее интеграции в законодательство, регулирующее деятельность «организаций, которые совмещают выполнение публичных функций с активным участием в

---

<sup>15</sup> Суханов В.Е. О юридических лицах публичного права // Вестник гражданского права. 2011. № 2. С. 5.

<sup>16</sup> Винницкий А.В. Указ. соч. С. 77-78.

гражданском (имущественном) обороте, а точнее участвуют в нем в рамках выполнения публичных функций.»<sup>17</sup>

Конституционный суд РФ в своем определении от 05.07.2005 № 297-О, высказал позицию о том, что содержащееся в статье 124 ГК РФ указание на особенности публично-правовых образований, означает, что в гражданском законодательстве имеются специальные нормы, регулирующие участие данных субъектов в гражданских правоотношениях. А в силу специфики организации институтов публичной власти, правовые нормы о юридических лицах вовсе не применимы к государству, государственным и муниципальным образованиям.<sup>18</sup>

Схожей позиции придерживается и А.Я. Курбатов<sup>19</sup>, который считает, что использование по отношению к государству, его субъектам и муниципальным образованиям категории публичных юридических лиц приведет лишь к искажению современной сущности понятия юридического лица, поскольку публично-правовые образования участвуют в имущественном обороте за счет казны, понятие которой вытекает из п. 1 ст. 126 ГК РФ, а действующее законодательство к понятию «казна» термин «юридическое лицо» не применяет.

А.В. Винницкий<sup>20</sup> критикует 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

---

<sup>17</sup> Там же.

<sup>18</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 05.07.2005 № 297-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы открытого акционерного общества «Центральная телекоммуникационная компания» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 2 статьи 124 Гражданского кодекса Российской Федерации». СПС КонсультантПлюс.

<sup>19</sup> Курбатов А.Я. О юридических лицах публичного права. Хозяйство и право. 2009. № 10.

<sup>20</sup> Винницкий. А.В. Публичная собственность. М.: Статут, 2013. С. 78-79.

функциями, которые могут осуществляться также на основе публично-частного партнерства и принципов взаимной заинтересованности.<sup>21</sup>

### **3.4. Критерии, предложенные О.В. Усковым**

Исходя из позиции О.В. Ускова<sup>22</sup>, можно выделить такие характеристики юридического лица публичного права, как:

1. наделение этих субъектов характеристиками юридического лица частного права, с дополнением, выраженном в обязательном наличии у публичных юридических лиц властных полномочий;
2. самостоятельное распоряжение имуществом, употребляя средства на определяемые государством цели;
3. обособленность имущества от бюджета, за счет которого финансируется деятельность всех других органов государства;
4. возможность получения самостоятельных источников доходов;
5. осуществление возложенных на них государством публично-властных полномочий.

Основная цель использования государством формы юридического лица – это решение определенных задач, связанных, например, с ограничением полномочий правительства по распоряжению финансовыми средствами.

### **4. Организации, осуществляющие публично-правовые функции по праву ФРГ**

Юридические лица публичного права (Juristische Personen des öffentlichen Rechts) входят в систему юридических лиц Германии.

Законодательное закрепление этого вида юридического лица содержится в ч. 2 ст. 87 Основного закона Германии (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, далее – GG)<sup>23</sup>, согласно которой в качестве независимых от государства корпораций публичного права действуют те учреждения социального страхования, чьи пределы компетенции выходят за границы одной

---

<sup>21</sup> Там же.

<sup>22</sup> Усков О.В. Указ. соч.

<sup>23</sup> Basistexte Öffentliches Recht. 20. Auflage. C.H. Beck. München. 2015. S. 36-38.

земли. Иные упоминания конструкции юридического лица публичного права встречаются также в ст. 87f GG, которая закрепляет право федеральной почты реализовывать свои функции через передачу некоторых полномочий в сфере управления имуществом, принадлежащем ей, учреждениям публично-правового характера (Anstalt des öffentlichen Rechts).

Юридические лица публичного права предусмотрены Гражданским уложением Германии (Bürgerliches Gesetzbuch, далее – BGB)<sup>24</sup>, в § 89 согласно которому порядок ответственности, предусмотренный для органов объединений, которые причинили имущественный ущерб третьим лицам (§ 31 BGB), распространяется и на корпорации, учреждения и фонды публичного права. В литературе встречаются мнения о том, что эта статья относится к юридическим лицам публичного права лишь «постольку, поскольку они действуют как субъекты частного права».<sup>25</sup>

Также, понятие юридического лица публичного права содержится в §1 Закона об административных процедурах (Verwaltungsverfahrensgesetz, далее - VwVfG)<sup>26</sup>.

Характеризуя правовое регулирование таких юридических лиц, следует подчеркнуть, что в Германии также нет отдельного закона, который объединял бы в себе регулирование всех юридических лиц публичного права, описывая их систему.

---

<sup>24</sup> Zivilrecht. Wirtschaftsrecht. 22. Auflage. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden. 2014.

<sup>25</sup> Wolff, Bachof, Stober, Kluth. Verwaltungsrecht. T. II. §86. Rn. 37.

<sup>26</sup> Verwaltungsverfahrensgesetz <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/>

## **II. Виды юридических лиц публичного права**

Вопрос о видах юридических лиц публичного права не уступает вопросу об определении понятия в спорности и многообразии мнений.

### **1. Классификация юридических лиц публичного права по праву России**

#### **1.1. Классификация юридических лиц публичного права по О.Я. Ястребову**

Так, О.А. Ястребов делит юридические лица публичного права на государственные и негосударственные, которые в последующем можно разделить на территориальные и институциональные. Государственные по критерию наличия или отсутствия публичных полномочий подразделяются на потестарные или непотестарные.<sup>27</sup>

#### **1.2. Классификация юридических лиц публичного права по Классификация юридических лиц публичного права по В.Е. Чиркину**

В.Е. Чиркин разделяет юридические лица публичного права на: сообщества публичного территориального характера, обладающие политической или неполитической публичной властью, государственные и муниципальные учреждения, органы местного самоуправления, признанные законом юридическими лицами публичного права, общественные объединения публичного права.<sup>28</sup>

#### **1.3. Классификация юридических лиц публичного права по О.В.Ускову**

О.В. Усков делит юридические лица публичного права на создаваемые государством учреждения, публично-правовые корпорации (организации, создаваемые как минимум двумя участниками – нотариальные и адвокатские палаты, саморегулируемые организации арбитражных управляющих и др.).

#### **1.4. Классификация юридических лиц публичного права по Е.А. Суханову**

---

<sup>27</sup> Ястребов О.А. Указ. соч. С. 15.

<sup>28</sup> Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. Журнал российского права. 2005. №5. С. 24-26.

Е.А. Суханов<sup>29</sup> же классифицирует юридические лица публичного права исключительно на: 1) государство в целом, а иногда и его субъекты; 2) различные муниципальные образования: округа, районы, «общины», коммуны и т.п.;

3) некоторые находящиеся под прямым управлением и контролем государства ("казенные") юридические лица.

## **2. Классификация юридических лиц публичного права по праву ФРГ**

Юридические лица публичного права в Германии разделяют на виды, выделяют<sup>30</sup> корпорации (Körperschaften) и учреждения (Anstaltungen) и фонды (Stiftungen) каждая из которых делится еще на несколько видов.

Порядок создания юридического лица публичного права всегда связан с принятием специального закона или изданием административного акта.

На такой порядок образования юридических лиц публичного права обратил внимание еще Людвиг Эннекерус<sup>31</sup>, который основным критерием для классификации юридических лиц на частные и публичные выделял правовой источник их возникновения. Так, частные юридические лица возникают на основании устава или иного учредительного документа, а публичные исключительно на основании закона или административного акта.

Все публичные юридические лица ученый разделял на корпорации и заведения, особо указывая на то, что юридические лица публичного права регламентируются нормами публичного права.

К юридическим лицам публичного права он относил: государство, общины, округа, провинции, школьные союзы, союзы помощи бедным, дорожные союзы, университеты, торговые и сельскохозяйственные палаты, цеховые объединения, больничные кассы и кассы взаимопомощи, товарищества по страхованию от профессионального увечья, учреждения по страхованию на случай инвалидности, старости и сиротства, учреждения по призрению

---

<sup>29</sup> Суханов Е.А. Указ. соч.

<sup>30</sup> § 89 BGB. Zivilrecht. Wirtschaftsrecht. 22. Auflage. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden. 2014.

<sup>31</sup> Эннекерус Л. Курс германского гражданского права. Введение и общая часть. Т. 1. М. 1949. С. 357.

больных и бедных, Имперский банк, Общество германских имперских железных дорог, христианские и религиозные общества, отдельные церковные общины, отраслевые земельные союзы, союзы по постройке плотин, товарищества по водоснабжению, товарищества по рыболовству и рыбной ловле.<sup>32</sup>

Обратимся более подробно к характеристикам каждого из видов юридических лиц публичного права.

### **Публично-правовые корпорации:**

К. Лауэ дает такое определение корпорациям публичного права: «это органы, выполняющие функции публичной власти, представляющие из себя органы государственной власти в широком смысле (то есть любая государственная или негосударственная организация, выполняющая публичные функции), поскольку государство осуществляет через них лишь опосредованное управление.»<sup>33</sup>

Корпорации публичного права могут создавать правовые нормы, являющиеся законами в материальном смысле. Членство в таких корпорациях является обязательным. Их отличие от корпораций частного права заключается, прежде всего, в публичной организации и выполнении публичных функций.

Выделяют 4 вида корпораций публичного права: территориальная, объединенные корпорации, персональная, реальная.

### **Публично-правовые учреждения:**

---

<sup>32</sup> Андреев Ю.Н. Ответственность государства за причинение вреда. Юридический центр, 2013. С. 87.

<sup>33</sup> Лауэ К. Немецкое законодательство о юридических лицах публичного права в области надзора за финансовым рынком // Законодательство и экономика. 2011. № 6.

Отто Майер<sup>34</sup> определял учреждения публичного права как организационное единство имущественных и кадровых средств в руках носителя публичной власти, причем эти средства служат определенной управленческой цели.

Учреждения публичного права не имеют членства. Цель создания учреждений – освобождение управленческих государственных структур от предпринимательской деятельности. Они выполняют различные услуги, которые являются функциями носителя прав публичного управления.<sup>35</sup> Деятельность учреждений публичного права регламентируется специальными законами.

Учреждения публичного права подразделяются на правоспособные (обладающие специальной правоспособностью), частично правоспособные (имеют имущественную самостоятельность только в отношениях с третьими лицами) и неправоиспособные (организационно независимы, но являются, при этом, частью юридического лица – например, территориальной корпорации).

Примером учреждений публичного права можно назвать Агентство по труду (учреждение на федеральном уровне), кредитные учреждения в виде сберегательных банков (Sparkasse), федеральные телекомпании (ZDF, ARD), немецкая метеорологическая служба (Deutscher Wetterdienst), учреждения системы исполнения наказания (Justizvollzugsanstalten) и другие.

### **Фонды публичного права**

Такие фонды образуются в соответствии с нормами публичного права. Их основной целью деятельности является поддержка образования, культуры и охрана природы. Фонды публичного права создаются специальным федеральным законом или законом некоторых земель, а также постановлением,

---

<sup>34</sup> Mayer O. Theorie des Französischen Verwaltungsrechts. 1886. С. 225; Mayer. O. Deutsches Verwaltungsrecht. Т. II. С. 318.

<sup>35</sup> Wolff, Bachof, Stober, Kluth. Verwaltungsrecht. Т. II. §86. Rn. 11



которое принято на основе такого закона<sup>36</sup>. Государство имеет большой круг полномочий по отношению к таким фондам, оно может инициировать его ликвидацию, а также каждый год определять размер предоставляемого фонду имущества.

Примером таких фондов являются Фонд прусского культурного наследия (Stiftung Preußischer Kulturbesitz), Фонд поддержки людей с ограниченными возможностями (Conterganstiftung für behinderte Menschen), Фонд помощи переселенцам (Heimkehrerstiftung).

Таким образом, законодательство ФРГ закрепляет существование юридических лиц публичного права, а также содержит в себе строгое разграничение их на виды. Несмотря на это, все юридические лица публичного права, существующие в ФРГ, объединяет ряд признаков, как, например: 1. Публично-правовая природа таких организаций, в связи с чем, их статус всегда определяется актами публичного права, а частноправовые аспекты применимы только в вопросе об участии их в хозяйственном обороте, а значит, не ограничивает публичные юридические лица применением к ним характеристик, присущим частноправовым субъектам; 2. Цель деятельности публичных юридических лиц всегда имеет социальную направленность и не связана с извлечением прибыли; 3. Публично-властный характер их деятельности; 4. Особый порядок образования и ликвидации; 5. Целевой характер закрепленной за ними собственности.<sup>37</sup>

### **1. III. Административно-правовой статус публично-правовых компаний Правовое регулирование публично-правовой компании**

---

<sup>36</sup> Лауэ К. Немецкое законодательство о юридических лицах публичного права в области надзора за финансовым рынком // Законодательство и экономика. 2011. № 6. С. 14.

<sup>37</sup> См.: Белоусова Е.В. Частноправовые аспекты при реализации публичных функций органами публичной власти // Административное и муниципальное право. 2014. № 12. С. 5.

Публично-правовая компания – понятие, введенное в гражданское законодательство Федеральным законом от 03.07.2016 г. № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – ФЗ о публично-правовых компаниях)<sup>38</sup>.

Понятие публично-правовой компании было введено в гражданское законодательство раньше, в ст. 50 ГК РФ содержится упоминание публично-правовой компании как вида организационно-правовой формы некоммерческой организации. Однако отсутствие правового регулирования вносило неопределенность в представление о публично-правовых компаниях и не давало возможности отличить их от других некоммерческих организаций.

Целью издания этого закона была унификация законодательного регулирования деятельности государственных компаний и государственных корпораций, разрозненной по специальным законам, узко направленных на регламентацию деятельности каждой государственной корпорации в отдельности<sup>39, 40</sup>. Ввиду схожести конструкций, в научной среде высказывалось мнение о том, что публично-правовая компания является ни чем иным как новым названием государственной корпорации<sup>41</sup>.

По формальному основанию это предположение уже не соответствует действующему законодательству, так как ст. 22 ФЗ о публично-правовых компаниях было внесено изменение в п. 3 ст. 50 ГК РФ, в которой среди видов организационно-правовых форм некоммерческих организаций перечислены и публично-правовые компании и государственные корпорации. Это говорит о

---

<sup>38</sup> «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»: федеральный закон от 03.07.2016 № 236-ФЗ// СЗ РФ от 04.07.2016. № 27 (Часть I). Ст. 4169.

<sup>39</sup> Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 03.07.2016 № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Серова О.А., Антропова И.О. и др., 2016 // СПС КосультантПлюс.

<sup>40</sup> Пояснительная записка к ФЗ «О публично-правовых компаниях». [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://xn----9sbmabrf5adslidy9e3b.xn--p1ai/document/252441-6.3>

<sup>41</sup> Семенихин В.В. Все о некоммерческих юридических лицах. М.: ГроссМедиа, 2014.

том, что законодатель разграничивает две эти формы некоммерческих организаций, ставя их на одну ступень, и не дает возможности называть одну частью другого. Однако обратив внимание на сущность обозначенных понятий, и их признаки, поиск различий, тем не менее, остается весьма затруднительным.

Аналогичная позиция представлена в комментарии к ФЗ о публично-правовых компаниях: «по большому счету правовые режимы двух этих форм юридических лиц мало чем различаются. В связи с этим мы считаем методологически и практически оправданным в дальнейшем при анализе тех или иных институтов, регулирующих деятельность публично-правовых компаний, использовать аналогии с нормами, посвященными государственным корпорациям.»<sup>42</sup>

Возникает закономерный вопрос о правовом статусе публично-правовых компаний, их месте в системе юридических лиц, а так же о целесообразности введения этой правовой конструкции в законодательство при условии наличия понятия государственной корпорации.

На наш взгляд, стоит критически подойти к регулированию, предложенному законодателем в новом законе и обозначить его спорные моменты в целях предотвращения путаницы в дальнейшем.

При этом следует отметить, что на данный момент в Российской Федерации пока не создано ни одной публично-правовой компании, поэтому исследование вопроса приходится строить исключительно на анализе научной литературы и законодательства.

## **2. Понятие публично-правовой компании**

---

<sup>42</sup> Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 03.07.2016 № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Серова О.А., Антропова И.О. и др., 2016 // СПС КосультантПлюс.

Согласно статье 2 ФЗ о публично-правовых компаниях публично-правовой компанией является 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.

Выделим признаки публично-правовой компании, которыми характеризуется их правовое положение:

- не имеет членства (п. 1 ст. 2);
- создается на основании специального федерального закона или указа Президента РФ, действует на основании решения о создании (п. 2 ст. 2 ФЗ);
- учредителем является Российская Федерация (п. 1 ст. 5 ФЗ);
- наделена функциями и полномочиями публично-правового характера;
- осуществляет свою деятельность в интересах общества (п. 1 ст. 2 ФЗ);
- создается в целях: предоставления государственных услуг, обеспечения модернизации и инновационного развития экономики, реализации проектов и государственных программ и др. (п. 5 ст. 2 ФЗ);
- имущество публично-правовых компаний признается ее собственностью, формируется за счет вноса РФ, а также взносов от других субъектов и доходов, полученных публично-правовой компанией от осуществления своей деятельности (п. 1 ст. 6 ФЗ);
- отвечает по обязательствам всем своим имуществом (п. 7 ст. 5 ФЗ);
- не отвечает по обязательствам РФ, а РФ не отвечает по обязательствам публично-правовой компании (п. 8 ст. 5 ФЗ);

- федеральный орган исполнительной власти, указанный в решении о создании публично-правовой компании, вправе требовать, действуя от имени публично-правовой компании, возмещения убытков, причиненных публично-правовой компании по вине органов управления публично-правовой компании (п. 6 ст. 6 ФЗ);
- Президент может осуществлять отдельные полномочия в отношении публично-правовых компаний, что может быть предусмотрено актами Президента или федеральным законом о создании публично-правовой компании (п. 10 ст. 5 ФЗ);
- имеет обязанность вести строгую отчетность, действует согласно стратегии развития, которая утверждается на срок не менее 5 лет (п. 1 ст. 14, ст. 15);
- основные органы управления формируются государством (наблюдательный совет, генеральный директор, правление) (глава 3 ФЗ);
- реорганизация и ликвидация публично-правовой компании осуществляется на основании федерального закона или указа Президента, на основании которых она создана (п. 1 ст. 19 ФЗ);
- может быть преобразована в хозяйственное общество или фонд (п. 2 ст. 20 ФЗ);
- публично-правовые компании вправе инвестировать временно свободные средства (ст. 18 ФЗ);
- обладает специальной правоспособностью, являясь некоммерческой организацией (п. 1 ст. 2 ФЗ).

Как можно заметить, признаки публично-правовых компаний максимально схожи с чертами юридических лиц публичного права, выделяемыми учеными.<sup>43</sup>

### **Публично-правовая компания как некоммерческая организация**

---

<sup>43</sup> Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права // Журнал российского права. 2005. № 5. С. 16-26.

Из легального определения следует, что публично-правовая компания является собой еще один вид некоммерческой организации, законодатель ограничивает возможность расширительно толковать это определение и не позволяет правоприменителю рассматривать публично-правовую компанию в качестве самостоятельной организационно-правовой формы юридического лица.

Это положение однозначно говорит о том, что разработчики ФЗ о публично-правовых компаниях не ставили своей целью применить к публично-правым компаниям модель юридического лица публичного права, а главное, закрепить ее на законодательном уровне.

Отнесение публично-правовых компаний к некоммерческим организациям нельзя не подвергнуть критике.

В первую очередь, в конфликт с этим положением вступает норма ФЗ о публично-правовых компаниях, закрепляющая возможность преобразования ее в хозяйственное общество.

Статьей 17 ФЗ о некоммерческих организациях<sup>44</sup> установлен запрет на преобразование некоммерческих организаций в коммерческие, исключения касаются лишь некоммерческих партнерств, частных учреждений, ассоциаций и союзов. Однако в силу п. 2 ст. 20 ФЗ о публично-правовых компаниях, публично-правовая компания может быть преобразована в хозяйственное общество или фонд. Выходит, что публично-правовым компаниям предоставлен более широкий круг возможностей по сравнению с другими некоммерческими организациями в этой части, потому как хозяйственное общество является коммерческой корпоративной организацией.

То есть, при преобразовании публично-правовой компании в хозяйственное общество, имущество компании фактически на безвозмездной основе переходит к участникам возникающей коммерческой организации.

---

<sup>44</sup> О некоммерческих организациях: федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 19.12.2016) // СЗ РФ от 15.01.1996. № 3. Ст. 145.

Необходимо учесть важную особенность – имущество публично-правовой компании формируется в основном за счет имущественного вноса Российской Федерации (ст. 6 ФЗ о публично-правовых компаниях) и принадлежит компании на праве собственности. Принимая во внимание признак унитарности публично-правовой компании, имущество должно будет распределяться между будущими участниками хозяйственного общества, при условии, что ранее они не обладали никакими правами на это имущество и даже не были её учредителями.

Указанное противоречит целям создания публично-правовой компании по ужесточению контроля над целевым использованием государственного имущества<sup>45</sup>, а так же правовой природе некоммерческих организаций.

К тому же, как показывает опыт с государственными корпорациями, формулировка целей их деятельности и широта поставленных задач не позволяет говорить об ограничении их гражданской правоспособности. Тем самым, признание сделки недействительной в порядке ст. 173 ГК РФ по причине несоответствия ее целям деятельности публично-правовой компании навряд ли возможно.<sup>46</sup>

Невозможно вывести деятельность коммерческих организаций из под действия основополагающих норм, регулирующих субъектов коммерческого оборота, однако в случае наделения компании статусом некоммерческой организации появляется возможность реализации регулирования, путем принятия устава или специального закона, который наделит публично-правовую компанию специальной правоспособностью.

Так, например, законодателю пришлось бы считаться с правовой природой коммерческих организаций, а так же с требованиями ст. 2 ГК РФ, которая закрепляет понятие предпринимательской деятельности (если

---

<sup>45</sup> Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 03.07.2016 № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Серова О.А., Антропова И.О. и др., 2016 // СПС КосультантПлюс.

<sup>46</sup> Винницкий А.В. Указ. соч. С. 587.

отбросить споры о соотношении коммерческой и предпринимательской деятельности и исходить из того, что предпринимательская деятельность шире (коммерческой). Право субъектов коммерческой деятельности прекратить ее в случае бесприбыльности, встает в противоречие с публично-правовыми функциями публично-правовых компаний, осуществление которых, в такой ситуации, попадает под риск прекращения.

Думается, что закрепление за публично-правовыми компаниями статуса некоммерческих организаций было единственным способом внедрения этого вида организаций в действующую на данный момент систему юридических лиц, не считая теоретической возможности признания за публично-правовыми компаниями статуса самостоятельных юридических лиц. Поэтому, закрепление за публично-правовой компанией статуса некоммерческой организации является, по сути, формальностью, позволяющей обойти нормы о коммерческих юридических лицах, и обеспечить этих субъектов свободой в выборе способов и форм регулирования, устанавливаемыми в специальных законах, уставах и указах Президента.

Парадоксальной видится и та ситуация, что, несмотря на причисление специальным законом публично-правовых компаний к видам некоммерческих организаций, ФЗ о некоммерческих организациях в п. 5 ст. 1 вводит положение о том, что его действие не распространяется на органы государственной власти, иные государственные органы, органы управления государственными внебюджетными фондами, органы местного самоуправления, публично-правовые компании, а также на автономные учреждения, если иное не установлено федеральным законом.

Встает закономерный вопрос о целесообразности такого законоположения, ведь принцип *Lex specialis derogat generali*<sup>47</sup> никто не отменял и в случае возникновения ситуации, в которой эти законы

---

<sup>47</sup> *Lex specialis derogat generali* (с лат.) – специальный закон отменяет (вытесняет) общий закон.



конкурировали бы друг с другом, предпочтение и так было бы отдано ФЗ о публично-правовых компаниях. Таким образом, законодатель весьма самонадеянно рассчитывает на то, что в федеральном законе о публично-правовых компаниях содержится полное и исчерпывающее регулирование, не требующее обращения к общим правилам, закрепленным в ФЗ «О некоммерческих организациях».

### **Публично-правовая компания как унитарная организация**

Согласно п. 1 ст. 65.1 ГК РФ унитарными организациями признаются те юридические лица, учредители которых не становятся их участниками и не приобретают в них прав членства, к ним относятся: государственные и унитарные предприятия, фонды, учреждения, автономные некоммерческие организации, религиозные организации, государственные корпорации, публично-правовые компании.

Признак отсутствия членства в совокупности с остальными максимально приближает публично-правовые компании к государственным корпорациям, что свидетельствует о их фактической идентичности.

В противоречие с признаком унитарности публично-правовой компании вступает п. 6 ст. 6 ФЗ о публично-правовых компаниях, который указывает на то, что федеральный орган исполнительной власти, указанный в решении о создании публично-правовой компании, вправе требовать, действуя от имени публично-правовой компании, возмещения убытков, причиненных публично-правовой компании по вине органов управления публично-правовой компании.

Таким образом, федеральный орган исполнительной власти, осуществляя полномочия учредителя публично-правовой компании, но при этом, не являясь, ее участником/ членом, вправе предъявлять требования от имени компании. Безусловно, сущность такого требования в разрешении конфликта между участниками компании и ее руководителями. В таком случае не понятна природа интереса органа исполнительной власти, а так же не установлен субъект, чьи права будет отстаивать представитель его представитель: права

органа исполнительной власти, выражая интерес Российской Федерации, или же права публично-правовой компании. Ведь предъявляя иск от имени компании, и не имея в этом заинтересованности, лицо может не быть участником этой компании только в случае, если оно действует как представитель.

Эта модель схожа с моделью косвенных исков, которые может предъявлять участник хозяйственного общества, осуществляя свои права членства (например, п. 5 ст. 71 ФЗ об акционерных обществах<sup>48</sup>). С помощью такого иска, истец, защищает свои права не прямо, а опосредованно, через защиту прав и интересов корпорации как самостоятельного субъекта корпоративных отношений. Однако это однозначно свидетельствует о корпоративном типе юридического лица, и никак не соотносится с унитарной формой публично-правовых компаний.

С признаком унитарности публично-правовой компании не соотносится также и то обстоятельство, что наблюдательному совету компании отдано сравнительно большой круг полномочий. В силу ст. 9 ФЗ высший исполнительный орган наделяется полномочиями, содержащимся в 27 пунктах, что больше, чем полномочия общего собрания кредиторов акционерного общества (20 пунктов, ст. 48 ФЗ об акционерных обществах). При этом не стоит забывать о различиях этих видов юридических лиц, собрание кредиторов акционерного общества состоит из акционеров, внесших вклад в общество, а в случае с наблюдательным советом публично-правовой компании речь идет лишь о людях, назначенных учредителем – государством, которые, к тому же, не несут никаких имущественных обязанностей по отношению к компании.

Из вышесказанного можно сделать вывод о том, что признаки публично-правовых компаний максимально схожи с признаками государственных

---

<sup>48</sup> «Об акционерных обществах»: федеральный закон от 26.12.1995 № 208-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ от 01.01.1996. № 1. ст. 1.

корпораций. Отнесение публично-правовых компаний к некоммерческим унитарным организациям противоречит их сущности и делает их правовой статус неопределенным.

### **3. Функции и полномочия публично-правового характера публично-правовых компаний**

Обязательным признаком публично-правовой компании является наделение ее функциями и полномочиями публично-правового характера, что вытекает из п. 1 ст. 2 ФЗ о публично-правовых компаниях.

При этом в целях деятельности перечислено также и предоставление государственных услуг и обеспечение модернизации развития экономики, что, как уже отмечалось выше, не требует обязательного делегирования государством своих полномочий и функций.

Согласно п. 5 ст. 2 ФЗ о публично-правовых компаниях публично-правовая компания может быть создана в целях:

- 1) проведения государственной политики,
- 2) предоставления государственных услуг,
- 3) управления государственным имуществом,
- 4) обеспечения модернизации и инновационного развития экономики,
- 5) осуществления контрольных, управленческих и иных общественно полезных функций и полномочий в отдельных сферах и отраслях экономики,
- 6) реализации особо важных проектов и государственных программ, в том числе по социально-экономическому развитию регионов,
- 7) в целях выполнения иных функций и полномочий публично-правового характера.

В поисках административно-правового статуса публично-правовой компании целесообразно провести сравнение их с органами исполнительной власти в качестве юридического лица.

Следует обратить внимание на схожесть целей создания публично-правовой компании с функциями органов исполнительной власти. Согласно Указу Президента РФ «О структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>49</sup> министерства обладают функциями по: выработке и реализации государственной политики (Министерство труда и социальной защиты, Министерство здравоохранения), оказанию государственных услуг (Министерство здравоохранения), управлению государственным имуществом (Федеральное агентство по управлению государственным имуществом), развитию государственных программ (Министерство по развитию Дальнего Востока) и так далее.

Это еще раз подтверждает схожесть статуса публично-правовой компании со статусом органов исполнительной власти.

Еще одним критерием следует обозначить порядок создания органов исполнительной власти, который так же схож с порядком создания публично-правовой компании.

Согласно п. 2 ст. 51 ГК РФ, юридическое лицо считается созданным с момента его государственной регистрации, а правоспособность юридического лица начинается с момента внесения в единый государственный реестр юридических лиц сведений о его создании (п. 3 ст. 49 ГК РФ). Таким образом, государственная регистрация является правоустанавливающим и правообразующим фактом, а нормы гражданского кодекса, регулирующие порядок создания юридических лиц являются императивными.

Однако для органов власти государства порядок регистрации их в качестве юридического лица не предусмотрен, также как и не установлена организационно-правовая форма.

---

<sup>49</sup> О структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 21.05.2012 № 636 (ред. от 03.04.2017) // СЗ РФ от 28.05.2012. № 22. Ст. 2754.

Например, Министерство образования РФ, согласно п. 12 Положения о министерстве образования и науки<sup>50</sup> является юридическим лицом. В положении не указана организационно-правовая форма, в рамках которой Министерство будет осуществлять свою деятельность, а также не определен порядок реорганизации и ликвидации Министерства как юридического лица.

Органы исполнительной власти могут самостоятельно выступать в гражданском обороте от своего имени, быть субъектом не только публичного, но и частного права.

Муниципальные органы также наделяются статусом юридического лица и действуют в форме муниципального учреждения. Министерство образования Красноярского края, согласно п. 1.4 Положения обладает правами юридического лица, а также зарегистрировано в Едином государственном реестре юридических лиц<sup>51</sup>. Однако согласно п. 5 ст. 1 ФЗ о некоммерческих организациях, действие настоящего Федерального закона не распространяется на органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления.

Статья 52 ГК РФ, регламентирующая обязательные требования, предъявляемые к учредительным документам юридического лица не распространяется на органы исполнительной власти, так как их деятельность регулируется не уставами и учредительными договорами, а положениями, утвержденными постановлениями Правительства РФ и указами Президента РФ. В положениях органов исполнительной власти не содержатся цели деятельности органа в качестве юридического лица. Хозяйственная

---

<sup>50</sup> Об утверждении Положения о Министерстве образования и науки Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 03.06.2013 N 466 (ред. от 09.06.2017) // СЗ РФ от 10.06.2013. № 23. Ст. 2923.

<sup>51</sup> Выписка из Единого государственного реестра юридических лиц. Сведения о Министерстве образования Красноярского края. [Электронный ресурс] / Режим доступа: [file:///C:/Users/%D0%90%D0%B4%D0%BC%D0%B8%D0%BD%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%BE%D1%80/Downloads/1082468041611\\_996517339358552.pdf](file:///C:/Users/%D0%90%D0%B4%D0%BC%D0%B8%D0%BD%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%BE%D1%80/Downloads/1082468041611_996517339358552.pdf)

деятельность органов власти играет второстепенную роль и направлена на обеспечение их функционирования в качестве государственных органов<sup>52</sup>.

Не имеет конкретного регулирования и порядок создания и ликвидации органов исполнительной власти в качестве юридических лиц. Согласно Письму Министерства финансов РФ<sup>53</sup> ликвидация органа или учреждения производится в соответствии с решением учредителя о ликвидации, оформленным в установленном законодательством порядке постановлением Правительства РФ и (или) правовым актом федерального органа исполнительной власти. Реорганизация и ликвидация проводится с соблюдением требований ст. 57, 61 ГК РФ.

Следовательно, статус органа исполнительной власти как участника гражданских правоотношений не имеет четкого законодательного оформления. Органы власти имеют двойкий статус, с одной стороны осуществляют административную деятельность и существуют в рамках отношений власти и подчинений, а с другой – участвуют в гражданских правоотношениях. Вступая в гражданские правоотношения, органы власти могут пользоваться своими властными полномочиями исключительно для достижения публичных целей, иначе, это будет являться нарушением таких принципов гражданского права, как равенство участников, свободы договора, недопустимости произвольного вмешательства в частные дела.

Реорганизация и ликвидация публично-правовых компаний имеет схожий порядок и осуществляется по решению Правительства РФ.

Особого внимания заслуживает определение понятия «публично-правовые функции», как известно, оно является довольно широким и не

---

<sup>52</sup> Щербакова Ю.В. К вопросу о министерстве как юридическом лице. Законодательство и экономика. № 10. 2003. С. 15.

<sup>53</sup> О порядке проведения реорганизации и ликвидации федеральных органов исполнительной власти и федеральных учреждений и отражении указанных процедур и их результатов при исполнении федерального бюджета и в бухгалтерском учете и отчетности учреждений: Письмо Министерства финансов РФ от 16.06.2003 № 03-01-01/08-176.

тождественным понятию «государственных функций». С.С. Алексеев определяет функции государства как основные направления его деятельности, выражающие сущность и социальное назначение, цели и задачи государства по управлению обществом в присущих ему формах и присущими ему методами.<sup>54</sup> В то время как публично-правовые функции могут осуществлять субъекты, не являющиеся государственными органами (например, нотариат, банки, саморегулируемые организации).

Понятие публичных функций не закреплено законодательно, наука предлагает несколько определений этого понятия.

Так, по мнению С.Б. Жилиной, публичные функции - это направления деятельности различных субъектов, главным образом государства и муниципальных образований, по удовлетворению публичного, то есть общественного, интереса, признанного и охраняемого государством.<sup>55</sup> Ю.М. Козлов<sup>56</sup> определяет функции управления как особый вид управленческой деятельности, имеющий специфическое «технологическое» назначение. По мнению И.Л. Бачило<sup>57</sup>, функция управления – это общее определение деятельности субъекта управления по организации объекта управления, функции органа управления – комплекс организационно-правовых воздействий субъекта управления на объект. Г.В. Атаманчук<sup>58</sup> определяет это понятие как виды властных плано-организующих и регулирующих воздействий государства, отличающихся друг от друга по предмету, содержанию и способу преобразования объектов.

Следует согласиться с тем, что публично-правовые функции характеризуются как властное воздействие субъекта управления на объект.

---

<sup>54</sup> Алексеев С.С. Теория государства и права. М.: Норма. 2005. С. 77.

<sup>55</sup> Жилина С.Б. Правовое обеспечение исполнения коммерческими банками публичных функций в Российской Федерации. [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.dissercat.com/content/pravovoe-obespechenie-ispolneniya-kommercheskimi-bankami-publichnykh-funksii-v-rossiiskoi-f>

<sup>56</sup> Козлов Ю.М. Административное право. М.: Юрист, 1999. С. 5.

<sup>57</sup> Бачило И.Л. Функции органов управления: правовые проблемы управления и реализации. М.: Юрид. лит., 1976. С. 4.

<sup>58</sup> Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М.: Юрид. лит. 1997. С. 6

Публично-правовые функции может осуществлять не только государство, но и адвокатские образования, саморегулируемые организации, унитарные предприятия, акционерные общества.

Публично-правовой характер функций и полномочий, выполняемых публично-правовой компанией, означает, что они осуществляются в интересах как государства, так и общества.<sup>59</sup>

Целью законодателя при желании наделить какой-либо субъект такими функциями должна быть четкая их регламентация. Однако формулировки, используемые в п. 5 ст. 2 ФЗ о публично-правовых компаниях являются довольно широкими и не позволяют определить, например, на какую политику должна быть нацелена деятельность публично-правовых компаний. Согласно п. 3 Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (далее – Указ Президента РФ № 314)<sup>60</sup> осуществление функций по выработке государственной политики является прерогативой федеральных министерств в подведомственной каждому из них сфере деятельности. Таким образом, любые публично-правовые компании могут иметь статус уровня федерального министерства. Однако в литературе высказывается позиция, согласно которой, представляется наиболее целесообразным, чтобы основные усилия они сосредоточили на хозяйственно-экономической политике, поскольку именно от ее успешного проведения напрямую зависит благополучие Российского государства.<sup>61</sup>

Оказанием государственных услуг также обычно занимаются федеральные органы исполнительной власти, а именно, федеральные агентства. Согласно п. 5 Указа Президента РФ № 314, федеральные агентства выполняют

---

<sup>59</sup> Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 03.07.2016 № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Серова О.А., Антропова И.О. и др., 2016 // СПС КосультантПлюс.

<sup>60</sup> «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»: Указ Президента РФ от 9.03.2004 № 314 // Собрание законодательства РФ от 15.03.2004. № 11. Ст. 945.

<sup>61</sup> Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 03.07.2016 № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Серова О.А., Антропова И.О. и др., 2016 // СПС КосультантПлюс.



ряд функций, в том числе по оказанию государственных услуг. Теперь, неопределенный пока объем этих услуг вправе осуществлять публично-правовые компании.

Положение о наделении публично-правовых компаний контрольными и управленческими функциями может трактоваться очень широко. Согласно п. 1 ст. 2 ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее - ФЗ о контроле)<sup>62</sup>, понятие государственного контроля включает в себя деятельность по предупреждению, выявлению и пресечению нарушения юридическими лицами требований законодательства. В Указе Президента от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>63</sup> содержится определение функций по контролю и надзору. Согласно п. 2 названного Указа, под ними понимается осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения.

Помимо организации и проведении проверок, в понятие контроля также включается и принятие мер по пресечению и устранению нарушения<sup>64</sup>. Принятие таких мер по отношению к нарушителю однозначно является проявлением властных полномочий государства и представляет собой не только публично-правовую, но и государственную функцию. Поэтому, на наш взгляд, формулировка о возможности публично-правовой компании осуществлять контрольные функции требует дополнительных пояснений в

---

<sup>62</sup> О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 01.05.2017) // СЗ РФ от 29.12.2008. № 52 (часть I). Ст. 6249.

<sup>63</sup> «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»: Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 07.12.2016) // СЗ РФ № 11, 15.03.2004, Ст. 945.

<sup>64</sup> Мицкевич Л.А., Васильева А.Ф. Если к вам пришел государственный инспектор... : Практическое пособие для предпринимателей. Красноярск, 2014. С. 8.

части видов и пределов контроля.

Среди целей создания публично-правовой компании обозначены также и иные общественно-полезные цели, пример которых также не приводится. Разработчики комментария к ФЗ о публично-правовых компаниях<sup>65</sup> предлагают отнести к таким целям функции государственного регулирования экономики, которые заключались бы, по их мнению, «в использовании регулирующим органом рычагов и стимулов, подталкивающих подведомственных хозяйствующих субъектов к соблюдению установленных государством обязательных правил осуществления хозяйственной деятельности».

В Постановлении КС РФ «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>66</sup> содержится упоминание об общественно-значимых функциях государства, выраженных во взаимоотношении личности и государства. Согласно названной позиции КС РФ, возможность гражданина вступать в диалог с субъектами, осуществляющими функции публичной власти, по вопросам, затрагивающим его интересы, а также, возможность контролировать их исполнение, в целях отстаивания как индивидуального (частного), так и публичного интереса, является неотъемлемой характеристикой нормативного содержания конституционных основ взаимоотношений личности с обществом и государством и элементом конституционных гарантий защиты прав личности всеми не противоречащими закону средствами.

Понятия «функции» и «полномочия» не тождественны друг другу. Для осуществления своей деятельности компании не требуется получение дополнительных разрешений. Полномочие же не может возникнуть у компании

---

<sup>65</sup> Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 03.07.2016 № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Серова О.А., Антропова И.О. и др., 2016 // СПС КосультантПлюс.

<sup>66</sup> По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области: Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 № 19-П. СЗ РФ от 30.07.2012. № 31. Ст. 4470.

без акта делегирования их ей компетентными органами. А.В. Габов определяет полномочия как вид правомочия, который заключает в себе способ субординационного воздействия на подчиненное лицо.<sup>67</sup> На наш взгляд следует согласиться с этой позицией в той части, что полномочия публично-правовой компании не возникают по воле ее участников, а передаются государством через его органы.

Цели и виды деятельности публично-правовой компании, а также функции и полномочия публично-правового характера, осуществление которых возлагается на публично-правовую компанию, порядок их осуществления, должны быть детально урегулированы федеральным законом или указом Президента РФ, на основании которых создается публично-правовая компания.

Неоспоримым следует признать то, что цели и виды деятельности публично-правовых компаний отличаются от традиционных целей создания и функционирования некоммерческих организаций.<sup>68</sup> Поэтому ответственный подход к определению таких целей поможет сформировать более полное представление о правовом положении публично-правовой компании.

#### **4. Формы и методы государственного воздействия на функционирование публично-правовых компаний**

Система управления публично-правовыми компаниями не похожа на систему управления другими организациями, создаваемыми государством. Это связано, в первую очередь, с декларированием имущественной обособленности публично-правовой компании от государства. Государство не сохраняет никаких вещных прав на имущество публично-правовой компании.

Из норм закона о публично-правовых компаниях однозначно следует, что государство является единственным их учредителем. Однако порядок

---

<sup>67</sup> Габов А.В., Егорова М.А. и др. Координация экономической деятельности в российском правовом поле. Монография. Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. М.: Юстицинформ, 2015. С. 34.

<sup>68</sup> Там же.

осуществления учредителем своих функций и полномочий в законе не определен, это положение должно содержаться в решении о создании публично-правовой компании (п. 9 ст. 3 ФЗ).

Все органы управления публично-правовой компании формируются государством (глава 3 ФЗ о публично-правовых компаниях). Генеральный директор, являясь единоличным исполнительным органом, также как и председатель наблюдательного совета назначается на должность Правительством РФ (п. 2 ст. 12 ФЗ). То есть, юридическое лицо не имеет никакой институциональной и управленческой обособленности от государства, что не согласуется с правилом об имущественной обособленности публично-правовой компании.

Европейский суд по правам человека, рассматривая кейс Лисейцевой и Маслова против России<sup>69</sup> пришел к выводу о том, что муниципальное образование должно нести ответственность по долгам муниципального унитарного предприятия в случае его банкротства, которое не выплатило зарплату работникам, инициировавшим в последующем это разбирательство. В ходе рассмотрения дела, ЕСПЧ ссылаясь на следующие критерии: правовой статус юридического лица, каким правом регулируется его создание и деятельность в национальном праве; характер и цели деятельности юридического лица, наличие у него каких-либо общественно-значимых функций; степень институциональной независимости юридического лица от государства.

Несмотря на то, что банкротство публично-правовой компании невозможно, критерии, по которым ЕСПЧ признает государство ответственным по долгам юридических лиц, полностью соответствуют признакам публично-правовой компании. Следовательно, можно говорить о сложившейся практике ЕСПЧ относительно отсутствия имущественной обособленности юридических

---

<sup>69</sup> Постановление Европейского Суда по правам человека от 9 октября 2014 г. (Дело «Лисейцева и Маслов против России») Жалобы №№ 39483/05 и 40527/10. [Электронный ресурс] / Режим доступа: <https://www.genproc.gov.ru/documents/espch/document-828661/>.

лиц, созданных при участии государства по причине взаимоисключающего действия институциональной зависимости и имущественной самостоятельности.

Думается, что порядок назначения генерального директора на должность наблюдательным советом изменил бы ситуацию и обеспечил бы публично-правовую компанию промежуточным звеном между формируемым государством наблюдательным советом и самим государством, что могло обеспечить публично-правовой компании большую самостоятельность в организационном смысле.

Согласно п. 4 ст. 6 ФЗ о публично-правовых компаниях, часть имущества публично-правовой компании по решению наблюдательного совета публично-правовой компании может быть безвозмездно передана в собственность РФ. Это положение, во-первых, опять же ставит под сомнение фактическое отнесение публично-правовых компаний к некоммерческим организациям, так как пожертвование государству в общепользных целях не запрещено законом (ст. 582 ГК РФ) и не требует специального регулирования. Во-вторых, с трудом представляется ситуация, в которой управленческий орган публично-правовой компании (наблюдательный совет) по своей собственной инициативе выразит волю по безвозмездной передаче имущества государству и назовет это более целесообразным, чем использование его на осуществление своих целей или, например, инвестирование в порядке использования свободных средств. Думается, что законодатель такой подменой понятий хотел урегулировать изъятие или возврат имущества в собственность государства по его же инициативе<sup>70</sup>. Что, несомненно, наталкивает на вопросы о самостоятельности наблюдательного совета в принятии решений по управлению имуществом публично-правовой компании.

---

<sup>70</sup> Подобную мысль выразил А.В. Винницкий по отношению к государственным корпорациям.

Государство как учредитель публично-правовой компании обладает следующими правами:

- передача имущественного вклада в собственность публично-правовой компании при ее создании (п.1 ст. 6 ФЗ). По аналогии с государственными корпорациями<sup>71</sup>;
- определение Правительством РФ состава имущества, а также установление перечня имущества, на которое не может быть обращено взыскание по обязательствам публично-правовой компании (п. 2 ст. 6 ФЗ);
- возможность безвозмездной передачи части имущества в собственность Российской Федерации, что может быть охарактеризовано как возврат или изъятие такого имущества по инициативе государства;
- формирование государством всей управленческой структуры публично-правовой компании, вплоть до назначения на должность председателя наблюдательного совета и генерального директора Правительством РФ;
- возможность государственных гражданских служащих, служащих, замещающих государственные должности РФ, субъектов РФ, муниципальные должности быть членами наблюдательного совета (п. 5 ст. ФЗ). Подробного регулирования в части возможности представителей государства быть участниками публично-правовых компаний в законе не представлено;
- право федерального органа исполнительной власти, указанного в решении о создании публично-правовой компании, требовать, действуя от имени публично-правовой компании, возмещения убытков, причиненных публично-правовой компании по вине органов управления публично-правовой компании (п. 6 ст. 6 ФЗ).

---

<sup>71</sup> Если провести аналогию с государственными корпорациями, то, по мнению А.Я. Курбатова, таким имуществом может быть: 1. Имущество ликвидируемых организаций; 2. Имущественные комплексы федеральных государственных унитарных предприятий; 3. Бюджетные средства; 4. Ценные бумаги; 5. Права требования по договорам.

Таким образом, можно заключить, что перечисленные права учредителя публично-правовой компании имеют властный, односторонний характер, они не могут быть ограничены ничем, кроме Конституции, а принцип регулирования деятельности публично-правовых компаний специальными законами свидетельствует только о неограниченных возможностях государства в выборе способов регулирования и меры его воздействия на деятельность публично-правовых компаний.

Можно ли при таком объеме рычагов давления на деятельность публично-правовых компаний со стороны государства, в том числе в вопросе о распоряжении ими своим имуществом, говорить о фактическом осуществлении публично-правовой компанией полномочий собственника? Скорее положение статьи 6 ФЗ о публично-правовых компаниях закрепляет за ними право собственности на используемое имущество только формально.

Предложенное законодательное регулирование не позволяет однозначно определить статус имущества публично-правовой компании. В.П. Мозолин высказал позицию<sup>72</sup>, согласно которой, имущество государственной корпорации, как и публично-правовой организации следует считать временно переданным этой организации государством, такое имущество продолжает быть единым и неделимым. Думается, эта теория лучше всего подходит к модели, предложенной законодателем.

### **Контроль за деятельностью публично-правовых компаний**

Как следует из ст. п. 9 ст. 5, пп. 15 п. 1 ст. 9, ст. 15, 16 ФЗ о публично-правовых компаниях, публично-правовые компании обязаны создавать систему внутреннего контроля и службу внутреннего аудита. Годовая бухгалтерская и консолидированная отчетность публично-правовых компаний подлежат

---

<sup>72</sup> Мозолин В.П. Правовой статус государственной корпорации и юридическая природа права собственности на принадлежащее ей имущество. Журнал российского права. 2009. № 1. С. 20.

обязательному аудиту организацией, отобранной в ходе конкурса. Годовой отчет направляется Президенту РФ, Правительству РФ, обеим палатам Федерального Собрания РФ, в Счетную и Общественную палаты РФ.

Вопросу контроля над публично-правовыми компаниями в федеральном законе уделено много внимания (глава 4 ФЗ о публично-правовых компаниях). Помимо различных отчетов, публично-правовые компании обязаны осуществлять планирование своей деятельности на срок не менее пяти лет (п. 1 ст. 14 ФЗ). Это положение, безусловно, положительно влияет на осуществление государством контроля за следованием своим целям публично-правовых компаний, а указание в стратегии развития финансовых и инвестиционных показателей позволит отслеживать действительное финансовое состояние публично-правовой компании.

Особое внимание в законе уделено вопросу использования временно свободных средств, согласно ст. 18 ФЗ, они должны быть направлены на инвестиционную деятельность, по результатам которой также формируется отчет.

Также, в законе имеется положение о внешнем государственном аудите в отношении публично-правовой компании, которую будет осуществлять Счетная палата РФ (п. 9 ст. 5 ФЗ).

## **5. Публично-правовые компании как юридические лица публичного права**

Неоспоримым является факт того, что специфика организационно-правовой формы публично-правовой формы публично-правовой компании состоит в выполнении ими публичных функций. Более того, следует заключить, что организационно правовую форму публично-правовых компаний, как и



государственных корпораций нельзя ограничивать понятием юридического лица, поскольку они выполняют большой объем публично функций.<sup>73</sup>

Однако находятся противники теории отнесения публично-правовых компаний к категории юридических лиц публичного права. В частности А.А. Диденко<sup>74</sup> поставил целью своего исследования поиск отличий между публично-правовыми компаниями и юридическими лицами публичного права, придя к выводу о том, что более подходящим примером юридического лица публичного права в действующем гражданском законодательстве будет являться не конструкция публично-правовой компании, а конструкция публично-правового образования.

В качестве основания для невозможности отнесения публично-правовых компаний к юридическим лицам публичного права Диденко выделяет отсутствие властности при осуществлении деятельности по предоставлению услуг. Исследователь также считает, что отнесение публично-правовых компаний к некоммерческим организациям детерминируют их деятельность и не дает им возможность заниматься деятельностью по извлечению прибыли. Это предположение является весьма альтруистическим, потому как, на наш взгляд, закрепление за публично-правовыми компаниями статуса некоммерческой организации произошло не более чем для необходимости закрепления за этими субъектами специальной правоспособности, так как подведение регулирования под общие правила деятельности коммерческих юридических лиц привело бы к значительным трудностям и существенно ограничило бы возможность осуществления ими публично-правовых функций.

Е.А. Суханов<sup>75</sup>, выделяя признаком публичных юридических лиц невозможность реорганизации юридического лица публичного права в

---

<sup>73</sup> Цимерман Ю.С. Государственная корпорация - специфика правового регулирования. Право и экономика. 2008. № 10.; См. также: Винницкий А.В. Указ соч. С. 78.

<sup>74</sup> Диденко А.А. Публичная компания как организационно-правовая форма юридического лица. Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. 2014. № 06. С. 580 – 589.

<sup>75</sup> Суханов Е.А. Указ. соч.

юридическое лицо частного права также подвергает теории критике. Предоставление права на реорганизацию публично-правовой компании в хозяйственное общество является еще одним подтверждением того, что публично-правовые компании не предполагалось подводить под концепцию юридического лица публичного права.

Цели и виды деятельности публично-правовых компаний отличаются от традиционных целей создания и функционирования некоммерческих организаций, так как на публично-правовые компании возлагается осуществление государственных функций, это подрывает единство правовой формы в отношении некоммерческих организаций.

Е.А. Суханов, тем не менее, настаивает на бесперспективности принятия конструкции юридического лица публичного права для определения правового положения «публичных юридических лиц, имеющих индивидуальную правовую форму», так как это, по его мнению, не приведет к существенным изменениям в этих правовом статусе.<sup>76</sup>

Противоположной позиции, с которой, на наш взгляд, следует согласиться, придерживается И.В. Ершова<sup>77</sup>, которая указывает на то, что «создание государственных корпораций в различных областях экономики реально позволит упростить весьма громоздкую структуру органов исполнительной власти, создать реальное связующее звено между государством и хозяйствующими субъектами».

Таким образом, из вышесказанного следует, что применение категории юридического лица частного права к публично-правовым компаниям и государственным корпорациям не позволяет в полной мере охарактеризовать их правовой статус, что приводит к неполноте законодательного регулирования и ограничивает деятельность таких организаций. На наш взгляд, применение

---

<sup>76</sup> См. там же.

<sup>77</sup> Ершова И.В. Проблемы правового статуса государственных корпораций. Государство и право. 2001. № 6. С. 41.

конструкции юридического лица публичного права к категории публично-правовых компаний решило бы существующие нормативные недоразумения, и повысило бы эффективность и рациональность законодательного регулирования. При определении статуса таких публичных юридических лиц следует отталкиваться от наделения этих организаций публично-властными полномочиями, а также от особенностей конструкции прав на имущество публично-правовых компаний, необходимости построения системы контроля над его расходованием.

Ведь в случае игнорирования конструкции публичных юридических лиц, введение понятия публично-правовой компании является ни чем иным как пустым переименованием государственных корпораций.

#### **IV. Правовое положение государственных корпораций**

## 1. Место и роль государственных корпораций в системе юридических лиц

В настоящий момент в РФ существует пять государственных корпораций (далее – госкорпораций), деятельность каждой из которых регламентируется специальным законом. На данный момент в России существует 5 государственных корпораций, это: ГК «Агентство по страхованию вкладов»<sup>78</sup>; ГК «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)»<sup>79</sup>; Государственная корпорация по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех»<sup>80</sup>; Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом»<sup>81</sup>; Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос»<sup>82</sup>.

Согласно п. 1 ст. 52 ГК РФ государственная корпорация действует на основании федерального закона о такой государственной корпорации.

Критика госкорпораций сопровождает их со дня введения этого вида некоммерческой организации в российское законодательство. Первые государственные корпорации были созданы в 2007 году, цели их создания были довольно обширны, предполагали под собой модернизацию экономики, усиление контроля над государственным имуществом, а также повышение конкурентоспособности рынка<sup>83</sup>.

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ в 2009 году предусматривалось, что госкорпорации, «которые имеют определённые

---

<sup>78</sup> «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации»: федеральный закон от 23.12.2003 № 177-ФЗ (ред. от 01.05.2017) // СЗ РФ от 29.12.2003. № 52 (часть I). Ст. 5029.

<sup>79</sup> «О банке развития»: федеральный закон от 17.05.2007 № 82-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ от 28.05.2007. № 22. Ст. 2562.

<sup>80</sup> «О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех»: федеральный закон от 23.11.2007 № 270-ФЗ (ред. от 28.11.2015) // СЗ РФ от 26.11.2007. № 48 (часть II). Ст. 5814.

<sup>81</sup> «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»: федеральный закон от 01.12.2007 № 317-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // СЗ РФ от 03.12.2007. № 49. Ст. 6078.

<sup>82</sup> «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос»: федеральный закон от 13.07.2015 г. № 215-ФЗ (в посл. редакции) // СЗ РФ от 20.07.2015 г. № 29 (часть I). Ст. 4341.

<sup>83</sup> Ст. 4 «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»: федеральный закон от 01.12.2007 № 317-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // СЗ РФ от 03.12.2007. № 49. Ст. 6078.

законом временные рамки работы, должны по завершении их деятельности быть ликвидированы, а те, которые работают в коммерческой, в конкурентной среде, должны быть со временем преобразованы в акционерные общества, контролируемые государством».<sup>84</sup> Проверки деятельности существующих государственных корпораций выявили грубые нарушения в деятельности госкорпораций, связанные с нецелевым расходованием бюджетных средств, коррупции и др.<sup>85</sup> Это привело к тому, что государственные компании «Роснанотех» и «Ростехнологии» были реорганизованы в акционерные общества, а государственная корпорация по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта «Олимпстрой» и Государственная компания «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» ликвидированы<sup>86</sup>. Государственную компанию «Агентство по страхованию вкладов» планировалось преобразовать в юридическое лицо публичного права. Эта идея стала причиной дискуссий в научной среде, Е.А. Суханов высказывался<sup>87</sup> о том, что в преобразовании не будет смысла, так как по организационно-правовой форме Агентство так и останется государственной корпорацией и произойдет лишь переименование, В.П. Мозолин<sup>88</sup> же наоборот поддерживал эту идею и желал скорейшего закрепления понятия юридических лиц публичного права, имеющих индивидуальную правовую форму в гражданском законодательстве. А. Турбанов, являясь генеральным директором «Агентства по страхованию вкладов» высказал позицию<sup>89</sup> о том, что деятельность организации

---

<sup>84</sup> Послание Президента Федеральному собранию Российской Федерации. [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/5979>

<sup>85</sup> Там же.

<sup>86</sup> «О ликвидации государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта, внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации»: федеральный закон от 21.07.2014 №210-ФЗ // «Собрание законодательства РФ» от 28.07.2014. № 30 (Часть I). Ст. 4211.

<sup>87</sup> Суханов Е.А. Указ. соч.

<sup>88</sup> Мозолин В.П. Юридические прятки // Право и экономика. 2010. № 12.

<sup>89</sup> Турбанов А.В. «Агентство по страхованию вкладов» как юридическое лицо публичного права. [Электронный ресурс] / Режим доступа: <https://www.asv.org.ru/agency/appearance/286756/>

ограничивает как форма коммерческой организации, так и форма некоммерческой (на примере госкорпорации), так как такая система не позволяет сочетать в себе публично-правовые (властные) функции Агентства и необходимость использования рыночных методов осуществления деятельности, поэтому наиболее приемлемым для Агентства по страхованию вкладов, по его мнению, было бы создание самостоятельной формы юридического лица публичного права.

По причине отсутствия кодифицированного акта, регулирующего деятельность всех госкорпораций появилась острая необходимость в совершенствовании нормативного регулирования подобных организаций, это и дало толчок для развития идеи о создании публично-правовых компаний и принятии специального закона, обобщающего регулирование.

Однако несмотря на схожесть публично-правовых компаний и государственных корпораций, законодатель не ставил целью осуществление преобразования существующих госкорпораций в новую форму и закрепил в п. 4 ст. 2 ФЗ о публично-правовой компании положение о том, что уже существующие государственные корпорации не подлежат реорганизации в публично-правовые компании. А новые государственные корпорации не создаются.

Государственными корпорациями, в силу ст. 7.1 ФЗ о некоммерческих организациях признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная Российской Федерацией на основе имущественного взноса и созданная для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций.

Также как и в ситуации с публично-правовыми компаниями, закрепление за ними статуса некоммерческих юридических лиц не позволяет говорить о том, что государственная корпорация занимает в законодательстве место самостоятельного вида публичного юридического лица. Однако в литературе

такая позиция является довольно распространенной.<sup>90</sup>

Среди признаков, позволяющих отнести госкорпорацию к юридическим лицам публичного права выделяют<sup>91</sup>:

- отличие госкорпораций от других некоммерческих организаций;
- учреждается только Российской Федерацией;
- подконтрольность их государству в сфере функционирования исключительно в государственных целях;
- создается на основании специального федерального закона;
- отсутствие контроля в сфере управления и расходования средств, выделенных государством;
- обладание госкорпорацией как административными правами, так и административными обязанностями;
- учреждаются на базе государственной собственности;
- предназначенность для реализации деятельности, направленной на удовлетворение публичных интересов.

Еще одним важным элементом публично-правового статуса государственных корпораций является круг властных полномочий, предоставленный им. В.В. Кудашкин<sup>92</sup>, в частности, исследовал правовой статус работников государственных корпораций, который связан с многочисленными запретами и пришел к выводу о фактической идентичности правового статуса государственного служащего и сотрудника государственной корпорации, что не может не свидетельствовать о публично-правовом статусе государственных корпораций.

Следует согласиться с этим утверждением и привести в обоснование следующее. С июля 2016 года для работника государственной корпорации, согласно ч. 2 ст. 349.1 ТК РФ, действует довольно широкий круг запретов на:

---

<sup>90</sup> Адарченко Е.О. Юридические лица публичного права: их место в административном праве. // Административное и муниципальное право. 2012. № 12. С 5.

<sup>91</sup> Там же.

<sup>92</sup> Кудашкин В.В. Особенности правового статуса работников госкорпораций. // Журнал российского права. 2011. № 8. С. 19.

участие деятельности органов управления и контроля коммерческой организации; осуществление предпринимательской деятельности; получение в связи с исполнением трудовых обязанностей вознаграждения от иных юридических лиц, физических лиц; использование в целях, не связанных с исполнением трудовых обязанностей, имущества государственной корпорации, а также другие запреты, касающиеся предотвращения конфликта интересов и коррупции.

Это максимально приближает сотрудника государственной корпорации к статусу государственного гражданского служащего. Позиция законодателя не лишена логики, так как государственная корпорация обладает не только хозяйственной, но и публичной сущностью, что предопределяет особенности правового положения самой корпорации и ее работников<sup>93</sup>. Наделение госкорпорации публично-правовыми и общественно-значимыми функциями говорит о необходимости установления со стороны государства контроля и особого правового регулирования также и для определения правового статуса работников госкорпорации. Однако копирование норм о государственных служащих не может быть примером эффективного регулирования, прежде всего, в силу того, что госкорпорация не является государственным органом и запреты, касающиеся государственных гражданских служащих, могут негативно отразиться на деятельности госкорпораций и представлять из себя излишнее вмешательство в деятельность госкорпораций со стороны государства. В этом вопросе, с одной стороны, особенно важно учитывать специфику деятельности госкорпорации, с другой – иметь в виду необходимость особого контроля в целях предотвращения появления в деятельности коррупционных составляющих.<sup>94</sup>

Примечательным является также то, что некоторым государственным корпорациям, в частности ГК Росатом, предоставлены полномочия по участию

---

<sup>93</sup> Кудашкин В.В. Особенности правового статуса работников госкорпораций. // Журнал российского права. 2011. № 8. С. 22.

<sup>94</sup> Там же.



в разработке обязательных для применения и выполнения федеральных норм и правил, устанавливающих требования к безопасному использованию атомной энергии (ст. 10 ФЗ О госкорпорации Росатом). Учитывая то, что законодательные полномочия предоставляются только органам власти РФ, следует заключить о высокой значимости государственных корпораций в предоставленной им сфере влияния.

Безусловно, нельзя не отметить то, что само название этой формы вступает в противоречие с ее правовой сущностью, потому как государственные корпорации, называясь корпорациями, являются унитарными организациями.

Думается, что государственные корпорации следует считать ничем иным, как юридическими лицами публичного права. Законодательное закрепление их в качестве вида некоммерческой организации нельзя назвать эффективной мерой, так как они не вписываются в конструкцию юридического лица, предложенную гражданским законодательством.<sup>95</sup>

Следует согласиться с мнением А. Курбатова<sup>96</sup>: «Пример ЦБ РФ показывает, 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. При этом они не должны являться собственниками переданного им имущества».

Принятие закона о публично-правовых компаниях не может сказываться позитивно на модели государственных корпораций, думается, что новые организации такого типа будут создаваться именно в форме публично-

---

<sup>95</sup> Белых В.С. Основные направления совершенствования части первой Гражданского кодекса Российской Федерации. // Предпринимательское право. 2010. № 1. С. 3-4.

<sup>96</sup> Курбатов А.Я. Правовое регулирование деятельности государственных корпораций как организационно-правовой формы юридических лиц. СПС КонсультантПлюс. См. также: Адарченко Е.О. Юридические лица публичного права: их место в административном праве // Административное и муниципальное право. 2012. № 12.

правовых компаний, а термин «государственная корпорация» неминуемо исчезнет из российского законодательства.

## **2. Формы и методы государственного воздействия на функционирование государственных корпораций**

К этому пункту можно отнести все сказанное ранее в отношении форм и методов государственного воздействия на функционирование публично-правовых компаний.<sup>97</sup>

Однако государственное воздействие на деятельность госкорпораций все же имеет свои нюансы и их следует осветить.

Согласно специальному регулированию Правительство РФ утверждает регламенты и внутренние документы, персонально регламентирующие деятельность таких государственных корпораций как «Росатом»<sup>98</sup> и «Внешэкономбанк»<sup>99</sup>. А в соответствии с ч. 2 ст. 33 и ч. 8 ст. 6 ФЗ о госкорпорации «Росатом» Правительство утверждает правила инвестирования временно свободных средств, а также задания и поручения, обязательные для выполнения госкорпорацией.

Также, в отличие от публично-правовых компаний, для отдельных государственных корпораций прямо предусмотрено участие представителей федеральных органов исполнительной власти РФ в управлении госкорпорацией. Согласно ч. 2 ст. 11 ФЗ о госкорпорации «Ростех» в состав наблюдательного совета корпорации входят девять членов: четыре представителя Президента Российской Федерации, четыре представителя Правительства Российской Федерации, генеральный директор Корпорации, являющийся членом наблюдательного совета по должности. Часть 1 ст. 18 ФЗ о страховании вкладов физических лиц в банках РФ также предусмотрено, что в

---

<sup>97</sup> Страница 26 данной работы.

<sup>98</sup> Постановление Правительства РФ от 26.11.2008 № 888 «Об утверждении регламента государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» // СЗ РФ. 2008. № 49. Ст. 5833.

<sup>99</sup> Постановление Правительства РФ от 27.07.2007 № 488 «Об утверждении Положения о наблюдательном совете государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» // СЗ РФ. 2007. № 32. Ст. 4147.

совет директоров Агентства по страхованию вкладов входят 13 членов - семь представителей Правительства Российской Федерации, пять представителей Банка России и генеральный директор Агентства.

Основной элемент контроля за деятельностью государственных корпораций, также как и публично-правовых компаний, это рассмотрение Правительством РФ отчетности и иных сведений о деятельности госкорпорации. Это правило содержится в большинстве специальных законов, регламентирующих деятельность государственных корпораций. Так, например, согласно ч. 4 ст. 34 ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» от 23.12.2003 № 177-ФЗ<sup>100</sup> годовой отчет агентства направляется в Правительство и Банк России.

Следует отметить, что контроль со стороны государства за деятельностью публичных организаций имеет колоссальное значение ввиду высоких рисков коррупционного влияния на развитие государственных корпораций.

Согласно ст. 7.1 ФЗ о некоммерческих организациях, Счетная палата РФ и иные государственные органы в соответствии с законодательством Российской Федерации вправе осуществлять контроль за деятельностью госкорпораций.

Помимо этого, ежегодная отчетность государственной корпорации, стратегия ее деятельности, порядок закупки товаров и оказания услуг должны публиковаться и быть доступны в сети Интернет. А годовая бухгалтерская отчетность государственной корпорации подлежит обязательному аудиту, проводимому аудиторской организацией, отобранной по результатам открытого конкурса и утвержденной высшим органом управления государственной корпорации.<sup>101</sup>

---

<sup>100</sup> «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации»: федеральный закон от 23.12.2003 № 177-ФЗ (ред. от 01.05.2017) // СЗ РФ. 2003. № 52 (часть I). Ст. 5029.

<sup>101</sup> «Об аудиторской деятельности»: федеральный закон от 30.12.2008 № 307-ФЗ (ред. от 01.05.2017) // СЗ РФ. 05.01.2009, № 1, ст. 15.

## **Заключение**

Можно сделать вывод о появлении необходимости законодательного закрепления за публично-правовыми компаниями статуса юридических лиц публичного права.

Следует отметить, что создание государственных корпораций, компаний, а теперь и публично-правовых компаний не может не оказывать позитивного влияния на экономику государства. Их создание служит благим целям по

предоставлению возможности осуществлять деятельность по управлению некоторым государственным имуществом, осуществлению публично-правовых функций, организациям, которые смогут заниматься этой деятельностью на профессиональной основе, что обеспечит лучшие результаты и в целом ограничит влияние государства в экономической сфере.

Однако не следует приуменьшать ответственность государства за распределение таких публично-правовых функций, управление государственной собственностью, так как недостаток контроля может привести к ошибкам, которые повлияют впоследствии и на конституционно-правовой статус государства. Деятельность таких организаций должна служить исключительно общественно-полезным целям, не должно допускаться злоупотребление интересами руководства, государство обязано обеспечить должный контроль над расходованием переданных им средств, с целью полного исключения коррупционной составляющей в деятельности публичных юридических лиц.

Существующие противоречия в правовом регулировании связаны с множеством рисков, в частности, с рисками по нецелевому расходованию государственного имущества, появлению коррупционных моментов, уменьшению прозрачности в функционировании публично-правовых компаний, а значит, невозможность осуществления эффективного контроля и так далее.

По этой причине законодательное регулирование юридических лиц, созданных при участии государства должно быть максимально проработанным и эффективным.

Федеральный закон о публично-правовых компаниях не достиг поставленных целей по унификации регулирования деятельности государственных корпораций, и, на данный момент, по сути, задекларировал лишь переименование государственных корпораций в публично-правовые компании. Закон содержит лишь общие положения о публично-правовых

компаниях, а значит, закрепляет только специальный статус каждой конкретной публично-правовой компании, деятельность которой, по аналогии с государственными корпорациями будет регламентироваться специальным законом или указом Правительства. Это обстоятельство подтверждает неэффективность предложенного законодательного регулирования.

По этой причине, представляется возможным придание публично-правовым компаниям статуса юридических лиц публичного права, деятельность которых будет регулироваться нормами административного права.

Нормы ФЗ о публично-правовых компаниях не позволяют назвать эти организации юридическими лицами публичного права, по этой причине в него следует внести некоторые поправки, которые помогут избавить публично-правовые компании от признаков частных юридических лиц, что позволит исключить расхождения во мнениях при определении правового статуса этих субъектов.

### **Список использованной литературы**

#### **Нормативные источники и судебная практика:**

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 №51-ФЗ (в последней редакции) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.
2. «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»:

- федеральный закон от 03.07.2016 № 236-ФЗ // Собрание законодательства РФ от 04.07.2016. № 27 (Часть I). Ст. 4169.
3. «О некоммерческих организациях»: федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 19.12.2016) // Собрание законодательства РФ от 15.01.1996. № 3. Ст. 145.
  4. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»: указ Президента РФ от 9.03.2004 № 314 // Собрание законодательства РФ от 15.03.2004. № 11. Ст. 945.
  5. «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»: федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 01.05.2017) // Собрание законодательства РФ от 29.12.2008. № 52 (часть I). Ст. 6249.
  6. «Об акционерных обществах»: федеральный закон от 26.12.1995 № 208-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ от 01.01.1996. № 1. ст. 1.
  7. «О банке развития»: федеральный закон от 17.05.2007 № 82-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ от 28.05.2007. № 22. Ст. 2562.
  8. «О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех»: федеральный закон от 23.11.2007 № 270-ФЗ (ред. от 28.11.2015) // «Собрание законодательства РФ» от 26.11.2007. № 48 (часть II). Ст. 5814.
  9. «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»: федеральный закон от 01.12.2007
  10. № 317-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ от 03.12.2007. № 49. Ст. 6078.
  11. «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос»: федеральный закон от 13.07.2015 г. № 215-ФЗ (в посл.

- редакции) // Собрание законодательства РФ от 20.07.2015 г. № 29 (часть I). Ст. 4341.
12. «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации»: федеральный закон от 23.12.2003 № 177-ФЗ (ред. от 01.05.2017) // Собрание законодательства РФ от 29.12.2003. № 52 (часть I). Ст. 5029.
  13. «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации»: федеральный закон от 23.12.2003 № 177-ФЗ (ред. от 01.05.2017) // Собрание законодательства РФ от 29.12.2003. № 52 (часть I). Ст. 5029.
  14. «О ликвидации государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта, внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации»: федеральный закон от 21.07.2014 №210-ФЗ // «Собрание законодательства РФ» от 28.07.2014. № 30 (Часть I). Ст. 4211.
  15. Постановление Европейского Суда по правам человека от 9 октября 2014 г. (Дело «Лисейцева и Маслов против России») Жалобы №№ 39483/05 и 40527/10. [Электронный ресурс] / Режим доступа: <https://www.genproc.gov.ru/documents/espch/document-828661/>.
  16. Постановление Правительства РФ от 26.11.2008 № 888 «Об утверждении регламента государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» // Собрание законодательства. 2008. № 49. Ст. 5833.
  17. Постановление Правительства РФ от 27.07.2007 № 488 «Об утверждении Положения о наблюдательном совете государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» // Собрание законодательства. 2007. № 32. Ст. 4147.



18. Определение Конституционного Суда РФ от 05.07.2005 № 297-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы открытого акционерного общества «Центральная телекоммуникационная компания» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 2 статьи 124 Гражданского кодекса Российской Федерации». СПС Консультант Плюс.
19. Basistexte Öffentliches Recht. 20. Auflage. C.H. Beck. München. 2015. S. 36-38.
20. Zivilrecht. Wirtschaftsrecht. 22. Auflage. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden. 2014.

#### **Научная литература:**

1. Адарченко Е.О. Юридические лица публичного права: их место в административном праве. Административное и муниципальное право. 2012. № 12. 5 – с.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М.: Юрид. лит. 1997. 400 – с.
3. Алексеев С.С. Теория государства и права. М.: Норма. 2005. 458 – с.
4. Андреев Ю.Н. Ответственность государства за причинение вреда. Юридический центр, 2013. 384 – с.
5. Бачило И.Л. Функции органов управления: правовые проблемы управления и реализации. М.: Юрид. лит., 1976. 200 – с.
6. Белых В.С. Основные направления совершенствования части первой Гражданского кодекса Российской Федерации. Предпринимательское право. 2010. № 1. 12 – с.
7. Белоусова. Е.В. Частноправовые аспекты при реализации публичных функций органами публичной власти. Административное и муниципальное право. 2014. № 12.

8. Братусь С.Н. Юридические лица в советском гражданском праве (понятия, виды, государственные юридические лица). М.: Юридическое издательство Минюста СССР, 1947. 364 – с.
9. Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность. Избранные труды по гражданскому праву. Т. II. [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://sud09.ru/bibliot/Elib/1631.html>.
10. Винницкий А.В. Публичная собственность. М.: Статут, 2013. 732 – с.
11. Габов А.В., Егорова М.А. и др. Координация экономической деятельности в российском правовом поле. Монография. Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. М.: Юстицинформ, 2015. 653 – с.
12. Диденко А.А. Публичная компания как организационно-правовая форма юридического лица. Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. 2014. № 06. С. 580 – 589.
13. Ершова И.В. Проблемы правового статуса государственных корпораций. Государство и право. 2001. № 6.
14. Жилина С.Б. Правовое обеспечение исполнения коммерческими банками публичных функций в Российской Федерации. [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.dissercat.com/content/pravovoe-obespechenie-ispolneniya-kommercheskimi-bankami-publichnykh-funksii-v-rossiiskoi-f>
15. Кавелин К.Д. Права и обязанности по имуществам и обязательствам. М.: Юринформцентр, 2003. 722 – с.
16. Козлов Ю.М. Административное право. М.: Юристъ, 1999. 320 – с.
17. Курбатов А.Я. Правовое регулирование деятельности государственных корпораций как организационно-правовой формы юридических лиц. СПС Консультант-Плюс.
18. Курбатов А.Я. О юридических лицах публичного права. Хозяйство и право. 2009. № 10.

19. Кудашкин В.В. Особенности правового статуса работников госкорпораций. Журнал российского права. 2011. № 8. 9 – с.
20. Лауэ К. Немецкое законодательство о юридических лицах публичного права в области надзора за финансовым рынком. Законодательство и экономика. 2011. № 6. 9 – с.
21. Мицкевич Л.А., Васильева А.Ф. Если к вам пришел государственный инспектор... : Практическое пособие для предпринимателей. Красноярск, 2014. 48 – с.
22. Мозолин В.П. Правовой статус государственной корпорации и юридическая природа права собственности на принадлежащее ей имущество. Журнал российского права. 2009. № 1.
23. Мозолин В.П. Юридические прятки. Право и экономика. 2010. № 12.
24. Семенихин В.В. Все о некоммерческих юридических лицах. М.: ГроссМедиа, 2014.
25. Суханов Е.А. О юридических лицах публичного права. Вестник гражданского права. 2011. № 2.
26. Турбанов А.В. «Агентство по страхованию вкладов» как юридическое лицо публичного права. [Электронный ресурс] / Режим доступа: <https://www.asv.org.ru/agency/appearance/286756/>
27. Усков О.Ю. Юридические лица публичного права: понятия и виды. Журнал российского права. 2010. № 6. 9 – с.
28. Цимерман Ю.С. Государственная корпорация - специфика правового регулирования. Право и экономика. 2008. № 10.
29. Чантурия Л.Л. Юридические лица публичного права: их место в гражданском праве и особенности правового регулирования. Государство и право. 2008. № 3.
30. Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. Журнал российского права. 2005. №5.

31. Чиркин В.Е. Необходимо ли понятие юридического лица публичного права? Государство и право. 2006. №3.
32. Шершеневич Г.Ф. Курс гражданского права. Тула: Автограф, 2001. 720 – с.
33. Энкецерус Л. Курс германского гражданского права. Введение и общая часть. Т. 1. М. 1949.
34. Яковлев В.Ф. Юридические лица и субъекты публичного права: в поисках правового баланса. Журнал российского права. 2016. №8.
35. Ястребов О.А. Юридическое лицо публичного права: сравнительно-правовое исследование. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора наук. М. 2010.
36. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 03.07.2016 № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Серова О.А., Антропцева И.О. и др., 2016. СПС Косультант-Плюс.
37. Mayer O. Theorie des Franzosischen Verwaltungsrechts. 1886. С. 225; Mayer. O. Deutsches Verwaltungsrecht. Т. II. С. 318.

#### **Электронные ресурсы:**

1. «Госкорпорации нужны модернизации». [Электронный ресурс] / Режим доступа: <https://megafon-m.gazeta.ru/financial/2011/02/28/3540393.shtml>
2. Послание Президента Федеральному собранию Российской Федерации. [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/5979>