

УДК 347.195

ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КОМПАНИИ КАК ЮРИДИЧЕСКОГО ЛИЦА

Р.А. Майоров

Рязанский филиал Московского университета МВД России

Статья посвящена понятию и признакам государственной компании как юридического лица. Автором детально проанализировано организационное единство, имущественная обособленность и участие государственной компании в гражданском обороте.

Ключевые слова: гражданская правосубъектность, юридические лица, некоммерческие организации, государственная компания.

Государственной компанией признается некоммерческая организация, не имеющая членства и созданная на основании федерального закона Российской Федерацией на основе имущественных взносов для оказания государственных услуг и выполнения иных функций с использованием государственного имущества на основе доверительного управления (п. 1 ст. 7.2 Федерального закона от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – Закон о некоммерческих организациях)). В настоящее время в Российской Федерации зарегистрирована только одна государственная компания «Российские автомобильные дороги» (далее – ГК «Автодор») на основании Федерального закона от 17.07.2009 г. № 145-ФЗ «О государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 145-ФЗ). В ч. 1 ст. 3 Закона № 145-ФЗ указано, что государственная компания является некоммерческой организацией, не имеющей членства и созданной Российской Федерацией на основе имущественных взносов в целях оказания государственных услуг и выполнения иных полномочий в сфере дорожного хозяйства с использованием федерального имущества на основе доверительного управления.

Следует отметить, что государственная собственность выступает одним из важнейших средств и условий, обеспечивающих выполнение государством своих функций и задач. Поиск оптимальных организационно-правовых форм управления государственным имуществом в России сопровождается перманентным процессом конструирования организационно-правовых форм юридических лиц, которые были бы адекватны решаемым задачам и выполняемым государством функциям¹. Создание государственной компании преследовало цель сохране-

¹ Об этом см.: Барков А.В. Особенности правового положения некоммерческих организаций в сфере социальной защиты: многовековой опыт правоприменения // Юрист. 2007. № 1. С. 62-63; Лялин Д.Ю. Право собственности государственных корпораций. Монография / Под науч. редакцией Блинковой Е.В. М.: Юрист, 2005. С. 5; Серова О.А. Теоретико-методологические и практические проблемы классификации

ния имущества в государственной собственности (в отличие от схожей формы государственной корпорации) и использования эффективной гражданско-правовой модели доверительного управления. На этапе рассмотрения на государственном уровне вопроса о ликвидации государственной компании и исключении ее из перечня организационно-правовых форм некоммерческих организаций тема приобретает особую научную актуальность и практическую востребованность.

Анализируя участие государства в сфере создания юридических лиц и (или) управления ими (т.е. как созданных государством юридических лиц, так и тех, контрольный пакет акций которых принадлежит государству), есть все основания полагать, что они по определению не должны являться коммерческими организациями, основной целью которых выступает извлечение прибыли.

Термин «государственная компания» имеет в российской практике омонимичное значение, поскольку им обозначается как отдельная организационно-правовая форма некоммерческих организаций, так и участие государства в создании юридических лиц, когда указанное словосочетание включается в наименования организаций, которые по своей организационно-правовой форме являются либо акционерными обществами, создаваемыми с участием государства, либо федеральными государственными унитарными предприятиями. Предполагая возможные злоупотребления, следует запретить использование указанного словосочетания в названиях организаций, не являющихся государственными компаниями.

Правовую сущность государственной компании как юридического лица следует анализировать, учитывая особенности ее организационно-правовой формы, которая, с одной стороны, определяется способом ее создания, наделяемым объемом правоспособности, устанавливаемым порядком управления, характером и содержанием прав и обязанностей учредителя, а с другой стороны, сама же наполняет содержанием названные элементы организационно-правовой формы и, как следствие, содержание правосубъектности.

Государственная компания, как и иные организационно-правовые формы коммерческих и некоммерческих организаций, признается юридическим лицом в силу наделения и (или) обладания определенным количеством сущностных признаков, система которых образует его как субъекта гражданского права и, как следствие, гражданских правоотношений. Сравнительный же анализ общей конструкции организационно-правовой формы государственной компании (в Федеральном законе о некоммерческих организациях) и государственной компании «Автодор» (в Законе № 145-ФЗ) позволяет утверждать, что

юридических лиц современного гражданского права России: Монография. М.: Юрист, 2011. С. 7 и сл.

отдельные признаки государственной компании практически неотличимы от признаков иных некоммерческих организационно-правовых форм юридических лиц. Например, учредителем государственных компаний и государственных корпораций может выступать исключительно государство (не предусматривает членства иного публично-правового образования), а деятельность их осуществляется на основании федерального закона об их создании, выполняющего функции учредительного документа. С государственными учреждениями общим выступает создание государственной компании для оказания государственных услуг и выполнения иных функций в целях, определенных федеральным законом о ее создании, а также самостоятельная имущественная ответственность, за исключением случаев, предусмотренных законом. Напротив, особый правовой режим имущества государственной компании, в котором наряду с вещными (право собственности) и обязательственными правами (права аренды и иные, предусмотренные федеральным законом о ее создании) центральным правом выступает доверительное управление государственным имуществом, является признаком, отличительным от всех иных организационно-правовых форм юридических лиц. Однако выделение признаков государственной компании как юридического лица не влечет их автономности и сохраняет своеобразие организационно-правовой формы, поскольку, во-первых, только совокупность признаков позволяет признать государственную компанию юридическим лицом, а во-вторых, только системность признаков, т.е. их взаимозависимость и взаимообусловленность, образует организационно-правовую форму государственной компании как юридического лица².

Сообразно указанным признакам государственная компания определяется как некоммерческая организация, созданная государством для оказания государственных услуг и выполнения иных полномочий в установленной федеральным законом о ее создании сфере на основе федерального имущества, переданного учредителем в собственность, доверительное управление и ином праве, отвечающая по своим обязательствам закрепленным за ней имуществом, за исключением переданного в доверительное управление и иного, в случаях, предусмотренных законом.

Государственная компания имеет строго целевую правосубъектность, поэтому может осуществлять свою деятельность только в соответствии с целью, определенной в федеральном законе о ее создании³. В отличие от иных некоммерческих организационно-правовых

² См.: Барков А.В. Гражданская правосубъектность как научно-правовая категория: соотношение со смежными цивилистическими понятиями // Современное право. 2008. № 12. С. 3-7.

³ Об этом см.: Серова О.А. Изменение общих положений гражданского законодательства о юридических лицах // Гражданское право. 2011. № 1. С. 12-16; Серова

форм юридических лиц, для которых исчерпывающий перечень видов деятельности определяет устав, для государственной компании основополагающим актом, определяющим содержание правосубъектности, является федеральный закон о создании государственной компании. Вторичными актами, определяющими содержание правосубъектности государственной компании, выступают регламент государственной компании, программа деятельности государственной компании на долгосрочный период и ее финансовый план.

Особенность содержания правосубъектности государственной компании заключается и в том, что выполнение целей ее деятельности обеспечивается путем осуществления видов деятельности, исчерпывающий перечень которых также устанавливается федеральным законом о ее создании. Анализ федерального закона о создании единственной к настоящему времени государственной компании «Автодор» свидетельствует о достаточно широком перечне предоставляемых прав и возможных видов деятельности, единственным ограничением перечня которых выступает цель создания государственной компании. Так, в сфере гражданского оборота, государственная компания «Автодор» имеет право: создавать филиалы и открывать представительства; создавать коммерческие и некоммерческие организации на территории Российской Федерации и принимать участие в российских организациях, в том числе в уставных капиталах хозяйственных обществ, для достижения целей создания государственной компании, за счет имущества государственной компании; принимать участие в ассоциациях и иных объединениях организаций; заключать различные гражданско-правовые договоры и соглашения об установлении сервитутов; выпускать эмиссионные ценные бумаги и др.

Особенностью правосубъектности государственной компании выступает также возможность принятия ряда публично-правовых актов (например, давать согласие на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, ремонт и (или) содержание пересечений и подъездов к автомобильным дорогам, на прокладку или переустройство инженерных коммуникаций в границах придорожных полос автомобильных дорог; подготавливать предложения для принятия федеральным органом исполнительной власти решения об установлении временных ограничений или прекращения движения транспортных средств по автомобильным дорогам и др.), что, однако, не влечет признание за ними двойной – публично- и частно-правовой – правосубъектности (как в случае с публично-правовыми образованиями)⁴, поскольку государст-

О.А. Классификационные критерии деления юридических лиц по цели деятельности // Юридический мир. 2010. № 4 (160). С. 21-23.

⁴ Взаимодействие публичного и частного начал в правовом регулировании – характерная черта российского права, присущая практически всем его отраслям (напри-

венные компании осуществляют только полномочия, а не функции публичных органов.

Говоря о жизненном цикле государственной компании, следует отметить близкую схожесть государственной компании в первую очередь с государственными корпорациями, конструкция которых служила прообразом при формулировании основных положений о правосубъектности государственных компаний.

Используя современную классификацию способов создания юридических лиц (явочный, регистрационный (заявительный, уведомительный, явочно-нормативный), разрешительный и распорядительный) и сравнивая их модели с общими и специальными положениями о государственной компании, следует прийти к выводу, что последняя создается в распорядительном порядке, поскольку закон о ее создании в публично-правовой форме объявляет о создании юридического лица, когда орган государственной власти без каких-либо иных процедур обязан осуществить его государственную регистрацию. Различая характер создания юридического лица и порядок регистрации его создания (а равно реорганизации и ликвидации), с определенной долей уверенности можно говорить об уведомительном характере порядка регистрации государственной компании, который в связи с наметившейся тенденцией использования при создании юридических лиц типовых уставов и положений приобретает все большее значение в российской корпоративной практике.

В отличие от иных организационно-правовых форм юридических лиц, чья имущественная обособленность основывается на одном из указанных в ст. 48 ГК РФ вещных прав (права собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления), государственная компания создается и осуществляет свою деятельность, реализуя гражданскую правосубъектность, на основе различных гражданских прав, как относящихся к вещным, так и обязательственным.

Имущество государственной компании может находиться у нее на праве собственности, доверительного управления, аренды и иных правах, указанных или незапрещенных в законе о ее создании, при этом имущество, переданное учредителем на различных правах, отражается на отдельных балансах и подлежит отдельному учету и финансовому обеспечению, что образует несколько правовых режимов имущества государственной компании в целом.

В имуществе государственной компании следует выделять собственное имущество государственной компании, которое формируется за счет: 1) имущественных взносов Российской Федерации; 2) доходов, полученных от использования собственного имущества (например, от

мер, см.: Ильина О.Ю. Баланс частного и публичного интереса при судебном рассмотрении дел о расторжении брака // Современное право. 2005. № 8. С. 28-35).

участия государственной компании в коммерческих организациях); 3) доходов от осуществления деятельности государственной компании, за исключением доверительного управления автомобильными дорогами (например, от передачи в субаренду земельных участков, в виде вознаграждения государственной компании за осуществление деятельности по доверительному управлению автомобильными дорогами и пр.), а также иных не запрещенных законом источников (например, добровольных пожертвований и добровольных отчислений).

В составе собственного имущества государственной компании могут формироваться фонды, размер поступления в которые, а также порядок и направления использования средств из которых устанавливаются наблюдательным советом государственной компании. Как и в случае с иными видами имущества государственной компании, средства фонда подлежат обособленному учету и отражению на расчетных счетах, открытых в банках и иных кредитных организациях.

В отличие от автомобильных дорог, которые предоставляются в доверительное управление государственной компании во внедоговорном порядке, земельные участки, необходимые для реализации целей ее создания и деятельности, передаются на основании договоров аренды.

Анализ нормативно-правового регулирования предоставления государственной компании имущества в доверительное позволяет выделить следующие особенности их правового режима: 1) учреждение доверительного управления без заключения договора доверительного управления; 2) разграничение статусов учредителя доверительного управления (Российская Федерация) и полномочий учредителя доверительного управления (уполномоченный федеральный орган исполнительной власти), порядок чего аналогичен созданию публично-правовыми образованиями юридических лиц, что подтверждает тезис о конститутивности доверительного управления в организационно-правовой форме государственной компании; 3) включение в объекты доверительного управления находящихся в федеральной собственности автомобильных дорог общего пользования федерального значения, используемых на платной основе, и автомобильных дорог общего пользования федерального значения, содержащих платные участки; 4) определение условий доверительного управления и их содержания законом; 5) установление законом срока доверительного управления в девяносто девять лет; 6) возникновение права доверительного управления в силу передачи автомобильных дорог по передаточному акту, подписанному федеральным органом исполнительной власти (без государственной регистрации такой передачи), и факта строительства и реконструкции автомобильных дорог собственно самой государственной компанией.

Правовой режим имущества государственной компании, находящегося у нее в доверительном управлении, предполагает ведение отдельного учета по сделкам, связанным с осуществлением деятельности по доверительному управлению автомобильными дорогами государственной компании, и отдельного финансового обеспечения за счет субсидий, полученных из федерального бюджета, доходов от деятельности по доверительному управлению и за счет привлеченного финансирования.

Анализ прав государственной компании при осуществлении деятельности по доверительному управлению автомобильными дорогами позволяет сделать, что данная правовая конструкция в большей степени имеет корпоративные признаки (присутствующие в отношениях между учредителем и созданным юридическим лицом), чем обязательственно-правовые, что позволяет говорить об особой правовой природе права доверительного управления государственной компании.

Действующее общее и специальное нормативно-правовое регулирование гражданской правосубъектности государственных компаний исходит из принципа самостоятельной имущественной ответственности, когда Российская Федерация не отвечает по обязательствам государственной компании, а последняя не отвечает по обязательствам первой (однако общее правило допускает исключение в специальном). При этом государственная компания несет ответственность по всем своим обязательствам только принадлежащим ей на праве собственности имуществом, за исключением того, которое изъято из оборота и на которое в соответствии с федеральным законом не может быть обращено взыскание.

Данный порядок ответственности государственных компаний противоречит установленным для нее правовым режимам имущества. Например, размер имущественных взносов определяется с учетом необходимости содержания государственной компании и обеспечения ее деятельности, компенсации расходов, связанных с уплатой арендной платы за земельные участки, финансирования кадастровых работ в отношении автомобильных дорог и земельных участков, т.е. должен покрывать возникающие в связи этим долговые обязательства. Размер финансового же обеспечения осуществления деятельности по доверительному управлению производится не только сообразно затратам и расходам, но и с учетом планируемых доходов государственной компании от деятельности по доверительному управлению автомобильными дорогами, что может образовывать непокрытые бюджетными субсидиями долговые обязательства государственной компании. Имущественное положение государственной компании в этой части также подвергается рискам в связи с тем, что ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций на автомобильных дорогах государственной ком-

пании осуществляется за счет средств, связанных с доверительным управлением.

Предусмотренный законом о создании государственной компании обеспечительный механизм в форме предоставления государственных гарантий в порядке, установленном бюджетным законодательством Российской Федерации, нельзя считать формой субсидиарной ответственности учредителя по долгам созданного юридического лица, которая в условиях запрета обращения взыскания на имущество последнего или его определенную часть, служит компенсационным средством⁵. Соглашаясь с тем, что возможность банкротства государственной компании подвергала бы существенному риску выполнение социально-экономических значимых задач, стоящих перед создаваемыми государственными компаниями, следует указать на необходимость устранения возникшего вследствие этого дисбаланса частных и публичных интересов посредством установления субсидиарной ответственности государства при нехватке средств и имущества, на которое может быть обращено взыскание по долгам кредиторов государственной компании.

В настоящее время в аспекте общей реформы гражданского законодательства и пересмотра перечня организационно-правовых форм юридических лиц в ГК РФ Правительством Российской Федерации предлагаются изменения и в отдельных проектах федеральных законов, например, в законопроектах «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации» и «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации»», которые направлены на унификацию законодательства о государственных корпорациях и государственных компаниях, повышение эффективности и степени прозрачности их деятельности путем введения в законодательство Российской Федерации новой организационно-правовой формы юридического лица – «публично-правовая компания» и последующим преобразованием государственных корпораций, действующих в неконкурентной среде, в них.

Указанные законопроекты подготовлены в соответствии с пунктом 1 плана-графика мероприятий по преобразованию и ликвидации государственных корпораций и государственной компании «Автодор», утвержденного Председателем Правительства Российской Федерации В.В. Путиным 29 декабря 2010 г. № 6793п-13, по вопросу введения организационно-правовой формы «юридическое лицо публичного права». Однако причины введения новой организационно-правовой формы (юридического лица публичного права) следует оценить критиче-

⁵ Об этом подробно см.: Блинкова Е.В., Сурков А.Н. Государство как субсидиарный ответчик // Гражданское право. 2012. № 4. С. 7-9.

ски, поскольку условия введения в государственную практику государственной компании как оптимальной модели представления интересов государства в различных сферах социальной и экономической действительности, необходимость исключения излишнего бюрократического администрирования и несовершенство нормативного законодательства, регулирующего деятельность юридических лиц различных организационно-правовых форм, по-прежнему актуальны, а проблемы организационного и правового характера, имевшие место в ГК «Автодор», должны решаться не посредством введения новой организационно-правовой формы, а путем изменения содержания гражданской правосубъектности государственной компании как ключевого правового средства в гражданском обороте.

Список литературы

1. Барков А.В. Гражданская правосубъектность как научно-правовая категория: соотношение со смежными цивилистическими понятиями // Современное право. 2008. № 12. С. 3-7.
2. Барков А.В. Особенности правового положения некоммерческих организаций в сфере социальной защиты: многовековой опыт правоприменения // Юрист. 2007. № 1. С. 62-63.
3. Блинкова Е.В., Сурков А.Н. Государство как субсидиарный ответчик // Гражданское право. 2012. № 4. С. 7-9.
4. . Ильина О.Ю. Баланс частного и публичного интереса при судебном рассмотрении дел о расторжении брака // Современное право. 2005. № 8. С. 28-35.
5. . Лялин Д.Ю. Право собственности государственных корпораций. Монография / Под науч. ред.: Блинкова Е.В. М.: Юрист, 2005. 220 с.
6. . Серова О.А. Изменение общих положений гражданского законодательства о юридических лицах // Гражданское право. 2011. № 1. С. 12-16.
7. Серова О.А. Классификационные критерии деления юридических лиц по цели деятельности // Юридический мир. 2010. № 4 (160). С. 21-23.
8. Серова О.А. Теоретико-методологические и практические проблемы классификации юридических лиц современного гражданского права России: Монография. М.: Юрист, 2011. 328 с.

CONCEPT AND CHARACTERISTICS OF STATE AS A LEGAL ENTITY

R.A. Maiorov

Ryazan branch of the Moscow University of Russian Ministry of Internal Affairs

Article is devoted to the concept and features of the state as a legal entity. Author analyzed in detail the organizational unity, property isolation and participation of the state in public circulation.

Keywords: civil legal personality, legal entities, nonprofit organizations, state-owned company.

Об авторе:

МАЙОРОВ Роман Александрович – преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин и гражданско-правовых дисциплин Рязанского филиала Московского университета МВД России (390043, г. Рязань, ул. 1-я Красная, д. 18), e-mail: roma538@yandex.