

**Публично-правовые компании как новый способ участия Российской Федерации
в гражданско-правовых отношениях****И. А. Федорова**

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин
РЭУ им. Г. В. Плеханова.
Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова»,
117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.
E-mail: newlow@yandex.ru

А. В. Еремеев

магистрант 2 курса факультета экономики и права РЭУ им. Г. В. Плеханова.
Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова»,
117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.
E-mail: gradeon48@gmail.com

**Public-Law Companies as a New Way of Russia's Participation
in Civil-Law Relations****I. A. Fedorova**

PhD of Law, Associate Professor, Associate Professor
of the Department of Civil Legal Disciplines of the PRUE.
Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane,
Moscow, 117997, Russian Federation.
E-mail: newlow@yandex.ru

A. V. Eremeev

Master of the Second Year of the Faculty of Economics and Law of the PRUE.
Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane,
Moscow, 117997, Russian Federation.
E-mail: gradeon48@gmail.com

Аннотация

В статье проанализированы проблемы осуществления деятельности государственных корпораций и государственных компаний, связанные со слабо развитой нормативной правовой базой. Данные проблемы стали главной предпосылкой для создания нового типа юридических лиц – публично-правовых компаний. Также в работе проведен анализ правового положения публично-правовых компаний на основе Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и сделаны выводы об их преимуществе над государственными компаниями и государственными корпорациями в количестве полномочий, государственном контроле и развитых нормативных правовых нормах.

Ключевые слова: государственные корпорации, государственные компании, публично-правовые компании, Российская Федерация, исполнительный орган, имущество, юридическое лицо.

Abstract

The article analyzes the problems of carrying out the activities of state corporations and state companies associated with the poorly developed legal framework. These problems became the main prerequisite for the creation of a new type of legal entity - public-law companies. Further, the article provides an analysis of the legal status of public-law companies on the basis of the Federal Law of the Russian Federation of July 3, 2016 No. 236-FZ "About the public companies in the Russian Federation and about modification of separate legal acts of the Russian Federation". The author draws conclusions about their superiority over the state-owned companies and public corporations in the amount of authority, state control and developed legal norms.

Keywords: state corporations, state-owned companies, public-law companies, the Russian Federation, executive, property, legal entity.

Публично-правовые компании являются новым видом юридических лиц в Российской Федерации. Их учредителем является только Российская Федерация, которая также имеет исключительное право основывать государственные компании и государственные корпорации.

Основные нормы, регулирующие правовое положение государственных корпораций и государственных компаний, содержатся соответственно в статьях 7.1 и 7.2 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – Закон о некоммерческих организациях).

Главное отличие государственных компаний от государственных корпораций заключается в том, что при создании государственных корпораций имущество, которое передается ей Российской Федерацией, является собственностью государственной корпорации, а при создании государственных компаний данное имущество используется ею на основе доверительного управления (пункт 1 статьи 7.1 и пункт 2 статьи 7.2 Закона о некоммерческих организациях).

Также государственная корпорация, в отличие от государственной компании, может заниматься предпринимательской деятельностью, если это служит достижению целей создания государственной корпорации и соответствует этим целям (часть 1 пункта 2 статьи 7.1 Закона о некоммерческих организациях), и иметь свой уставный капитал (часть 4 пункта 1 статьи 7.1 Закона о некоммерческих организациях) [7].

Появление государственных корпораций и государственных компаний обусловлено происходящими в государстве экономическими процессами, где государство стремится рационально использовать свое имущество, обеспечить эффективное управление им, а также достичь определенных социально-значимых целей, передав управление этим имуществом, а также делегировав отдельные публичные функции специально созданным для реализации поставленных задач организациям [4].

Однако в деятельности государственных корпораций и государственных компаний можно выделить ряд проблем.

К основным проблемам следует отнести: непрозрачность и отсутствие контроля действий государственных корпораций и государственных компаний большинству государственных органов власти; узкий круг полномочий государственных корпораций и государственных компаний; неразвитость нормативно-правовой базы, регулирующей их деятельность [3]; отсутствие системы комплексного целевого планирования; отсутствие у государственных корпораций и государственных компаний собственных учредительных документов [5]; низкая эффективность управления собственностью в рамках государственной компании в сравнении с частным бизнесом и нецелевое использование выделяемых ресурсов, потенциально высокая коррупционная емкость института государственных корпораций [2].

Из-за того, что для государственных корпораций и государственных компаний приведено мало норм, регулирующих общие положения, в федеральных законах, регулирующих деятельность государственных компаний и государственных корпораций, нужно подробно расписывать положения, характеризующие деятельность той или иной государственной компании или государственной корпорации.

Например, рассматривая Федеральный закон от 23 ноября 2007 г. № 270-ФЗ «О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологической промышленной продукции "Ростех" (Закон о госкорпорации "Ростех")» (ред. от 28.11.2015), можно выделить нормы, регулирующие исполнительный орган данной государственной корпорации (статьи 25–28 Закона о госкорпорации «Ростех») [9].

А в статье 38 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 145-ФЗ «О государственной компании "Российские автомобильные дороги" и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 03.07.2016) приведены нормы, регулирующие особенности установления

сервитутов в отношении земельных участков, предоставленных государственной компании в аренду, для размещения и эксплуатации отдельных сооружений [8].

Приведенные проблемы государственных компаний и государственных корпораций стали предпосылками к появлению нового типа юридического лица – публично-правовой компании, деятельность которых должна быть эффективнее деятельности государственных корпораций и государственных компаний.

Деятельность публично-правовых компаний регулируется Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон о ППК), который и контролирует деятельность данного нового вида юридических лиц.

Данным законом также регулируется правовое положение публично-правовых компаний, порядок их создания, деятельности, реорганизации и ликвидации (статья 1 Закона о ППК).

В части 1 статьи 2 Закона о ППК приводится понятие публично-правовой компании. Публично-правовая компания – это унитарная некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией в порядке, который установлен данным законом. Эта организация наделена функциями и полномочиями публично-правового характера и осуществляет свою деятельность в интересах государства и общества [6].

Публично-правовая компания может быть создана на основании федерального закона или указа Президента Российской Федерации (далее – решение о создании публично-правовой компании) и действует на основании решения о создании публично-правовой компании и утверждаемого Правительством Российской Федерации устава (часть 3 статьи 2 Закона о ППК). Здесь стоит отметить, что публично-правовая компания, в отличие от государственных компаний и государственных корпораций, может также создаваться и указом Президента Российской Федерации.

На основании части 3 статьи 2 Закона о ППК публично-правовые компании могут быть созданы путем реорганизации акционерных обществ, где 100% акций принадлежат Рос-

сийской Федерации, государственных компаний и государственных корпораций, за исключением государственных корпораций, указанных в части 4 статьи 3 Закона о ППК: Банка развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк), государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов», Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех», Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос». Таким образом, можно сделать предположение, что публично-правовые компании могут являться альтернативой акционерным обществам со 100%-ным участием Российской Федерации, государственным компаниям и государственным корпорациям за исключением государственных корпораций, указанных в части 4 статьи 3 Закона о ППК. Можно предположить, что государственные корпорации, приведенные в части 4 статьи 3 Закона о ППК, имеют разветвленную систему деятельности, поэтому их было бы трудно реорганизовать в публично-правовые компании [6].

Публично-правовые компании при создании имеют цели, схожие с целями государственных компаний и государственных корпораций. Они могут быть созданы в целях проведения государственной политики, предоставления государственных услуг, управления государственным имуществом, обеспечения модернизации и инновационного развития экономики, осуществления контрольных, управленческих и иных общественно полезных функций и полномочий в отдельных сферах и отраслях экономики, реализации особо важных проектов и государственных программ, в том числе по социально-экономическому развитию регионов, а также в целях выполнения иных функций и полномочий публично-правового характера (часть 5 статьи 2 Закона о ППК). Эти цели очень важны для социально-экономического развития страны, но главное, чтобы в решении о создании публично-правовой компании указывалась конкретная цель, для которой она создается.

Согласно статье 4 Закона о ППК, устав публично-правовой компании должен содер-

жать сведения о наименовании, месте нахождения, порядке управления деятельностью публично-правовой компании, а также другие сведения, предусмотренные Законом о ППК и решением о создании публично-правовой компании. Здесь важно, что у публично-правовых компаний, в отличие от государственных корпораций и государственных компаний, есть свой устав. И это делает публично-правовые компании ближе к остальным видам юридических лиц.

Учредителем публично-правовой компании является Российская Федерация. Данная организация имеет печать с изображением государственного герба Российской Федерации и со своим полным наименованием (части 1–2 статьи 5 Закона о ППК). То, что учредителем является только Российская Федерация, это одна из черт сходства публично-правовых компаний, государственных корпораций и государственных компаний.

На основании части 4 статьи 5 Закона о ППК публично-правовая компания имеет право создавать филиалы и открывать представительства, коммерческие организации и некоммерческие организации, принимать участие в российских организациях и иностранных организациях и являться участником ассоциаций (союзов). Данное положение демонстрирует расширение полномочий публично-правовых компаний в сфере предпринимательской деятельности по сравнению с государственными компаниями и государственными корпорациями [6].

Публично-правовая компания также имеет право осуществлять приносящую доход деятельность, если это предусмотрено решением о создании публично-правовой компании и ее уставом (часть 6 статьи 5 Закона о ППК). Таким образом, публично-правовые компании стали похожи на другие некоммерческие организации.

Публично-правовая компания отвечает по своим обязательствам всем своим имуществом, за исключением имущества, на которое не может быть обращено взыскание в соответствии с законодательством Российской Федерации. Стоит отметить, что Российская Федерация не отвечает по обязательствам публично-правовой компании, а публично-правовая компания не отвечает по

обязательствам Российской Федерации (части 7–8 статьи 5 Закона о ППК).

Таким образом, в плане осуществления предпринимательской деятельности, публично-правовые компании имеют намного больше полномочий, чем государственные корпорации.

Согласно части 1 статьи 6, имущество публично-правовой компании формируется за счет имущественного вноса Российской Федерации, имущества, полученного в порядке правопреемства в результате преобразования юридических лиц в публично-правовую компанию, добровольных имущественных взносов, доходов, полученных публично-правовой компанией от осуществления своей деятельности, и иных не запрещенных законодательством Российской Федерации поступлений.

Таким образом, в Законе о ППК представлены разнообразные источники формирования имущества публично-правовых компаний. А вот в Федеральном законе от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (ред. от 29.07.2018) (далее – Закон об НКО) нет нормы, в которой указаны источники формирования имущества государственных компаний и государственных корпораций. Приведены только нормы про имущественный взнос Российской Федерации.

На основании статьи 7 Закона о ППК, органами управления публично правовой компании являются наблюдательный совет публично-правовой компании, генеральный директор публично-правовой компании, а также правление публично-правовой компании в случае, если его создание предусмотрено решением о создании публично-правовой компании. Согласно нормам Закона об НКО, обязательным органом управления у государственных компаний и государственных корпораций является только наблюдательный совет (совет директоров).

Высшим органом управления публично-правовой компании является наблюдательный совет публично-правовой компании, который осуществляет контроль за деятельностью публично-правовой компании, в том числе за исполнением принимаемых органами управления публично-правовой компании решений, использованием средств публично-правовой компании, соблюдением публично-

правовой компанией положений Закона о ППК, решения о создании публично-правовой компании, устава публично-правовой компании. Положение о наблюдательном совете утверждается Правительством Российской Федерации (части 1–2 и 7 статьи 8 Закона о ППК).

Правление публично-правовой компании в случае, если его создание предусмотрено решением о создании публично-правовой компании, является коллегиальным исполнительным органом управления публично-правовой компании. Генеральный директор публично-правовой компании входит в состав правления публично-правовой компании по должности и является председателем ее правления. Члены правления, за исключением генерального директора публично-правовой компании, назначаются на должность и освобождаются от должности наблюдательным советом по представлению генерального директора. Правление действует на основании устава и утвержденного наблюдательным советом положения о правлении публично-правовой компании (части 1–4 статьи 10 Закона о ППК).

Генеральный директор является единоличным исполнительным органом публично-правовой компании. К его компетенции относятся вопросы осуществления руководства текущей деятельностью публично-правовой компании, за исключением вопросов, отнесенных к компетенции иных органов управления публично-правовой компании. Генеральный директор назначается на должность решением Правительства Российской Федерации по представлению председателя наблюдательного совета на срок, предусмотренный решением о создании публично-правовой компании (части 1–2 статьи 12 Закона о ППК) [6].

Таким образом, в отличие от государственных корпораций и государственных компаний, у всех публично-правовых компаний законодательно закреплено наличие исполнительного органа (единоличный – генеральный директор публично-правовой компании и коллегиальный (если это предусмотрено решением о создании публично-правовой компании) – правление публично-правовой компании), что является преимуществом, потому что основные вопросы полномочий руководства должны быть одинаковыми для всех публично-правовых компаний.

В итоге у публично-правовых компаний есть ряд преимуществ перед государственными корпорациями и государственными компаниями.

1. Публично-правовые компании могут создаваться не только на основании федерального закона, но и указа Президента Российской Федерации.

2. Публично-правовые компании могут учреждать некоторые формы юридических лиц (ассоциации (союзы), коммерческие организации и т. д.).

3. У всех публично-правовых компаний законодательно закреплено наличие исполнительного органа.

4. У публично-правовых компаний появляется свой собственный устав, что делает их ближе к другим юридическим лицам.

5. Общая деятельность публично-правовых компаний регулируется грамотно составленным отдельным федеральным законом.

Таким образом, вместо государственных компаний и государственных корпораций можно создавать публично-правовые компании. На данный момент пока нет судебной практики, касающейся Закона о ППК. Это говорит о том, что публично-правовые компании пока еще не получили широкого распространения. Как они в большинстве будут возникать – путем реорганизации или создания нового юридического лица – неизвестно. Но их деятельность будет эффективнее, чем деятельность государственных корпораций или государственных компаний.

Упоминание публично-правовых компаний в положениях части первой Гражданского кодекса Российской Федерации говорит о том, что они становятся похожи на другие юридические лица в области их правового регулирования [1].

В законодательство о публично-правовых компаниях можно было бы внести изменения, направленные на расширение нормативных правовых актов, при помощи которых могут создаваться публично-правовые компании. Например, добавить к таким актам Постановление Правительства Российской Федерации или акты федеральных органов исполнительной власти.

Список литературы

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 07.02.2017) // Собрание законодательства РФ. – 1994. – 5 декабря. – № 32. – Ст. 3301.
2. Дубовцев Д. Г. Есть ли будущее у российских госкорпораций? // Федерализм. – 2012. – № 2 (66). – С. 167–172.
3. Кузнецов С. Правовой статус государственных корпораций // Государственная служба. – 2015. – № 1 (93). – С. 75–79.
4. Лахтина Т. А. Особенности правового статуса государственных корпораций и государственных компаний // Вестник экономической безопасности. – 2016. – № 3. – С. 81–84.
5. Леус М. В. Участие публично-правовых образований в гражданских правоотношениях // Экономика. Право. Печать. Вестник КСЭИ. – 2014. – № 3–4 (6364). – С. 189–194.
6. Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2016. – 4 июля. – № 27 (ч. I). – Ст. 4169.
7. Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (ред. от 19.12.2016) «О некоммерческих организациях» // Собрание законодательства РФ. – 1996. – 15 января. – № 3. – Ст. 145.
8. Федеральный закон от 17 июля 2009 г. – № 145-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О государственной компании "Российские автомобильные дороги" и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 20 июля 2009 г. – № 29. – Ст. 3582.
9. Федеральный закон от 23 ноября 2007 г. № 270-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции "Ростех"» // Собрание законодательства РФ. – 2007. – 26 ноября. – № 48 (ч. II). – Ст. 5814.