

---

УДК 347

DOI: 10.31249/iajpravo/2024.04.14

**КРЫСАНОВА Н.В.<sup>1</sup> РЕЦЕНЗИЯ НА КНИГУ: ЗАЙЦЕВА Ю.А. ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ КОМПАНИИ В РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА. – Москва: Юстицинформ, 2024. – 224 с.**

**KRYSANOVA N.V. Book review: Zaitseva Yu.A. Public law companies in Russia: problems of legal status. – Moscow: Justicinform, 2024. – 224 p.**

*Ключевые слова:* государственная собственность; юридические лица; публично-правовые компании; казенные предприятия; государственные учреждения; гражданская правоспособность.

*Keywords:* state property; legal entities; public companies; state-owned enterprises; government agencies; civil legal capacity.

*Для цитирования:* Крысанова Н.В. [Рецензия] // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература: ИАЖ. Сер. Государство и право. – 2024. – № 4. – С. 176–183. – Рец. на кн.: Зайцева Ю.А. Публично-правовые компании в России: проблемы правового статуса. – Москва: Юстицинформ, 2024. – 224 с. – DOI: 10.31249/iajpravo/2024.04.14

Автор данной монографии Ю.А. Зайцева, государственный советник Российской Федерации 2 класса, член Ассоциации юристов России, кандидат юридических наук, исследует сущность публично-правовой компании как самостоятельной организационно-правовой формы юридического лица. Как отмечается в аннотации такой подход к рассмотрению темы представлен впервые в российской юридической литературе. В связи с этим заслуживают

---

<sup>1</sup> Крысанова Нина Владимировна, старший научный сотрудник отдела правоведения ИНИОН РАН, кандидат юридических наук.

внимания позиции автора, высказанные при рассмотрении проблем, возникающих при вступлении публично-правовой компании в гражданские правоотношения и предложения вариантов их решения, а также анализ деятельности отдельных публично-правовых компаний и правоприменительной практики, особенностей гражданской правосубъектности, систем управления, имущественного режима публично-правовой компании, специфика ее гражданско-правовой ответственности.

Публично-правовые компании (далее – ППК) – новая организационно-правовая форма юридического лица. Создаются они в целях реализации социально-экономической функции государства, осуществления деятельности в наиболее сложных, государственно значимых и социально востребованных областях. С этой точки зрения ППК автор рассматривает как один из инструментов гражданского права, посредством которого государство вступает в имущественный оборот как в качестве самостоятельного субъекта, так и через учреждаемые им юридические лица, в том числе некоммерческие организации (с. 8).

Следует отметить, что в настоящее время учреждено шесть публично-правовых компаний, которые действуют в областях размещения объектов военной инфраструктуры и их технического перевооружения («Военно-строительная компания»); ресурсосбережения, предотвращения вредного воздействия отходов на здоровье человека и окружающую среду («Российский экологический оператор»); предоставления государственных услуг в сфере регистрации прав на недвижимость, геодезии и картографии («Роскадастр»); реализации государственной жилищной политики и защиты интересов граждан – участников долевого строительства («Фонд развития территорий»); выполнения функций государственного заказчика и застройщика при строительстве объектов недвижимости государственной собственности («Единый заказчик в сфере строительства»); обеспечения внебюджетного финансирования спорта в России («Единый регулятор азартных игр»).

Основной целью создания ППК является не только осуществление ею хозяйственной деятельности в качестве юридического лица – собственника своего имущества, но и реализация публичных интересов, в связи с чем компания наделяется полномочиями органов государственной власти. И, как следствие, для всех ППК

характерны особые, не свойственные иным юридическим лицам гражданская правосубъектность, система управления, проявление имущественной обособленности. При этом автор подчеркивает, что осуществление ППК публичных полномочий порождает проблемы при попытках применить к их деятельности общие нормы гражданского законодательства о юридических лицах (с. 9).

Следует обратить внимание, что Федеральный закон от 03.07.2016 № 236-ФЗ (ред. от. 31.12.2021, с изм. от 14.07. 2022) «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон о ППК), который раскрывается автором в данной работе, закрепил нормы, регламентирующие отдельные стороны деятельности ППК, однако законодатель не уделил достаточного внимания гражданско-правовым аспектам статуса ППК. Согласно ст. 49 ГК РФ правоспособность юридического лица определяется его целями деятельности, предусмотренными в учредительном документе. Гражданская правоспособность ППК как некоммерческой организации не является общей, компания вправе заниматься только теми видами деятельности, которые соотносятся с ее целями и предметами деятельности.

Согласно ст. 2 Закона о ППК публично-правовая компания признается унитарной некоммерческой организацией, создаваемой Российской Федерацией на основании федерального закона или указа Президента РФ для осуществления функций и полномочий публично-правового характера и деятельности в интересах государства и общества. Ю.А. Зайцева обращает внимание на специфику юридических лиц, создаваемых Российской Федерацией, в п. 5 ст. 49 ГК РФ установлено правило о специальном характере федеральных законов о таких юридических лицах по отношению к нормам, содержащимся в ГК РФ. Однако ППК могут быть созданы не только на основании федерального закона, но и указом Президента РФ, которым определяется гражданско-правовой статус компании. В этом случае указ имеет приоритетное значение по отношению к общим нормам ГК РФ, при этом данная норма конкретно не отражает такой вид нормативного правового акта как основание создания ППК. Автором предложено внести корректировку в указанную норму ГК РФ (с. 81).

Важно то, что автор, изучив законодательство и научную правовую литературу, изложила различные позиции ученых-цивилистов, в том числе критические, касающиеся Закона о ППК. Так, некоторые исследователи отмечают не вполне понятный статус компании и абстрактный характер из деятельности (И.З. Аюшеева), формальность их статуса как некоммерческой организации (Е.А. Суханов), неоправданное введение такой формы, дублирующей уже имеющиеся виды некоммерческих организаций (О.А. Макарова). Напротив, по мнению ряда ученых, введение такой формы унитарной некоммерческой организации, как ППК, позволяет повысить эффективность и прозрачность деятельности организаций, унифицировать правовые нормы, регулирующие создание и деятельность таких юридических лиц, упростить структуру органов государственной власти и создать связующее звено между государством и хозяйствующими объектами (с. 30).

Признание юридического лица с публичными функциями (государственные корпорации и публично-правовые компании) самостоятельными организационно-правовыми формами позволяет автору говорить о введении в российскую систему категории «юридическое лицо публичного права» (с. 38). Однако, следует отметить, что в современной отечественной доктрине нет единого мнения о такой целесообразности. На это и обращает внимание Ю.А. Зайцева, когда пишет: «Разработка теории юридического лица публичного права и формулирование его общих признаков позволит в будущем создать единую форму юридического лица публичного права, которая учреждалась бы для участия в гражданских правоотношениях с целью достижения целей и задач публичного характера и осуществления публичных полномочий за пределами гражданского права» (с. 45).

Автор не ограничивается общей характеристикой ППК, а концентрирует внимание на признаках этой некоммерческой организации как юридического лица, нашедших в том числе свое отражение в легальном понятии ППК, закрепленном в ст. 2 Закона о ППК Среди них – унитарность, некоммерческий характер деятельности, наличие публичных полномочий, осуществление деятельности в интересах государства и общества и учреждение на основании специального принимаемого нормативного правового акта в виде федерального закона или указа Президента РФ. При этом

важно, что каждый индивидуальный нормативный правовой акт о создании ППК раскрывает цели деятельности конкретного юридического лица данной формы через реализацию публичных полномочий и создается компания именно для осуществления государственных функций. ППК участвует в гражданском обороте и владеет имуществом на праве собственности.

Значительное место в монографии занимает исследование особенностей правового режима и осуществления собственности публично-правовой компании. В соответствии со ст. 6 Закона о ППК имущество принадлежит ей на праве собственности, как собственник она обладает правомочиями владения, пользования и распоряжения своим имуществом (ст. 209 ГК РФ). Это свидетельствует, подчеркивает Ю.А. Зайцева, о стремлении государства наделить данную форму юридического лица широким объемом прав на имущество по сравнению с создаваемыми государственными учреждениями или государственными унитарными предприятиями (с. 162). Однако анализ федеральных законов и указов Президента РФ о действующих ППК позволяют Ю.А. Зайцевой утверждать, что полной свободы в осуществлении правомочий собственника у компании нет (с. 166). Распоряжение ППК своим имуществом ограничено: варианты определения юридической судьбы принадлежащего ей имущества выбираются из числа возможных в рамках утвержденного государством порядка распоряжения имуществом (в нормативном правовом акте о создании ППК) и направлений расходования средств, в том числе полученных от приносящей доход деятельности.

Проявления ограничений правомочий по владению, пользованию и распоряжению имуществом ППК различны. Общее ограничение выражается в установленном Законе о ППК для всех компаний правила об использовании находящегося у них в собственности имущества только для достижения публичных целей и реализации возложенных на них публично-правовых полномочий. Вместе с тем, как отмечает автор, дополнительно для каждой ППК специальным нормативным актом о ее создании государством могут быть установлены конкретные цели использования и распоряжения ее имуществом. При этом приводится пример ППК «Фонд», для которой установлен перечень целей, на которые может использоваться имущество данной компании. В их числе – урегули-

рование обязательств застройщиков перед гражданами, финансирование мероприятий по завершению строительства объектов недвижимости и инфраструктуры, выплата возмещения «обманутым» гражданам и др. Так, в рамках финансирования мероприятий по завершению объектов незавершенного строительства законодателем установлен строгий перечень возможных для ППК «Фонд» вариантов реализации правомочия по распоряжению. Этим решением о финансировании или нецелесообразности финансирования принимается компанией на основании и в порядке, установленном Правительством РФ. Кроме того, ограничения в распоряжении компанией, принадлежащей ей на праве собственности имуществом выражаются и в определении Правительством РФ перечня разрешенных объектов инвестирования временно свободных средств компании, порядка и условий такого инвестирования, механизмов контроля (с. 168).

В заключение автор формулирует следующие основополагающие выводы. Во-первых, специальная гражданская правоспособность ППК определяется возлагаемыми на нее индивидуальными, нормативно закрепленными публичными функциями и полномочиями, а не целями деятельности как в других юридических лицах. По своему характеру гражданская правоспособность ППК является компетенционной и может изменяться при изменении возложенных на нее функций и полномочий. Во-вторых, формирование воли ППК как юридического лица в силу присущей ей специфики в ряде случаев может осуществляться публично-правовым образованием или государственными органами в особом порядке. Выражение воли компании при вступлении в гражданский оборот может осуществляться не только ее единоличным исполнительным органом, но и федеральными органами исполнительной власти. Эти особенности существенно отличают ППК от иных юридических лиц. В-третьих, имеются возможности для ограничения гражданской ответственности ППК по своим обязательствам, что создает условия для нарушения прав кредиторов и законных интересов получателей государственных услуг. В сложившихся условиях эффективными средствами для устранения таких ситуаций может стать конкретизация видов имущества компании, на которое не может быть обращено взыскание по ее долгам (с обязательным введением критериев определения видов

имущества). Возложение на Российскую Федерацию субсидиарной ответственности по гражданско-правовым обязательствам компании, а также деликтной ответственности за вред, причиненный ППК при оказании государственных услуг ненадлежащего качества. В-четвертых, правомерное поведение ППК при реализации делегированных ей социально-экономических функций не исключает причинение участникам гражданского оборота имущественного вреда. В связи с этим обосновывается принципиальная возможность возмещения за счет казны Российской Федерации ущерба, причиненного личности, имуществу гражданина либо имуществу юридического лица правомерными действиями ППК, совершенными при осуществлении ею публичных полномочий (с. 197–198).

Кроме того, Ю.А. Зайцева небезосновательно замечает, что существующая тенденция создания ППК путем реорганизации государственных учреждений показало, что данный процесс не предполагает универсального правопреемства, а также влечет прекращение прав у реорганизуемых учреждений на определенное имущество и возникновение у ППК прав иной природы (вещных или обязательственных) на данное имущество. Поэтому такая форма реорганизации представляет собой особую форму, не предусмотренную ГК РФ, причем ликвидация компании возможна только в добровольном порядке (с. 159).

Следует признать, что автор права, утверждая, что «в настоящее время вопрос гражданско-правового статуса ППК не изучен, отдельные вопросы ее деятельности являются спорными» (с. 196). Вместе с тем государство активно создает новые ППК. Однако Ю.А. Зайцева считает, что при всех пробелах в законодательстве, касающегося правового статуса ППК, эта форма юридического лица является перспективной, поскольку решение стоящих перед государством задач невозможно осуществлять как исключительно властными полномочиями, так и исключительно гражданско-правовыми способами (с. 196).

Таким образом, правовое регулирование деятельности ППК требует существенной корректировки и совершенствования положений законодательства, в том числе Федерального закона «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». В связи с этим заслуживают внимания предло-

*Рец. на кн.: Зайцева Ю.А. Публично-правовые компании в России:  
проблемы правового статуса*

---

жения автора по его совершенствованию, комплексно изложенные в заключении (с. 199–201).

Данная книга может быть рекомендована сотрудникам государственных органов и публично-правовых компаний, научным работникам, преподавателям, студентам, аспирантам, практикующим юристам.