

К.С.Иманов

**Заметки о юридических
лицах публичного права
(опыт континентальной
Европы и ряда стран
постсоветского
пространства)**

Баку – 2019

Камран Иманов,

Председатель Правления Агентства
Интеллектуальной Собственности
Азербайджанской Республики.

**Заметки о юридических лицах
публичного права (опыт
континентальной Европы и ряда стран
постсоветского пространства). Баку,
2019**

Настоящая брошюра отражает наиболее важные моменты правового статуса юридических лиц публичного права.

- © Агентство по Авторским Правам
Азербайджанской Республики, 2016, 2017
- © Агентство Интеллектуальной
Собственности Азербайджанской
Республики, 2019

Заметки о юридических лицах публичного права (опыт континентальной Европы и ряда стран постсоветского пространства)

Настоящие краткие заметки не претендуют на исчерпывающий анализ функционирования юридических лиц публичного права (ЮЛПП) и исключительно отражают наиболее важные моменты их правового статуса.

1. Правовая система континентальной Европы, ЕС и ряда стран постсоветского пространства, включая Грузию, Молдову, Украину и страны Прибалтики (после этого зарубежных стран) опирается на деление права на частное и публичное, в силу чего предметом рассмотрения становятся юриди-

ческие лица, относимые к частному и публичному праву и фокусируется внимание к ЮЛПП, играющих важную роль в государственном (публичном) управлении.

2. Зарубежная доктринальная политика права определяет ЮЛПП как один из трех китов административного права (наряду с государственными (публичными) службами и административной юстицией) и позиционирует ЮЛПП в современных учебниках по административному праву как «децентрализованную власть». При этом особо подчеркивается, что концептуально вопрос об ЮЛПП – это не столько проблема гражданского права, хотя это понятие и возникло в его недрах, а прежде всего – административного права (Франция, Германия).

3. Отмечается, что создание ЮЛПП осуществляется на основе закона, указа Президента или административного акта органа государственного управления для осуществления публичных целей. Учитывая разнообразие публичных целей ЮЛПП не имеют исчерпывающих организационно-правовых форм, в то время как юридические лица частного права на законодательном уровне ограничиваются конкретными организационно-правовыми формами.
4. Согласно зарубежному опыту и точке зрения ряда российских правоведов (О.А.Ястребов), важнейшим системно-целевым фактором отображающим то или иное ЮЛПП является его степень интегрированности в систему публичного управления, а критериями его значимости выступают наличие

властных полномочий, способ образования и т.д. Публичными функциями выступают осуществление деятельности общегосударственной значимости, а властными полномочиями являются принятие решений нормативного и организационно-распорядительного характера. При этом, согласно зарубежному законодательству порядок образования, правовой статус и правовой режим деятельности ЮЛПП определяются публично-правовым законодательством, а отдельные положения, касающиеся их гражданской правосубъектности – нормами гражданского законодательства, подчеркивая тем самым не цивилистическую, а общеправовую трактовку юридического лица.

5. В силу изложенного зарубежное законодательство трактует ЮЛПП

как организацию, созданную законом или во исполнение закона распорядительным административным актом того или иного уровня для реализации государственных (общественно значимых) целей, интегрированную в систему публичного управления и действующую от имени государства и / или от своего имени, выполняя государственные функции в установленном-правовой форме в рамках правового режима, определенного в своей основе нормами публичного права.

6. Применительно к действующему азербайджанскому законодательству (ГК и Закон «О юридических лицах публичного права») при создании национальной системы ЮЛПП и ее структуризации с учетом зарубежного опыта (где встречаются различные типы

ЮЛПП), целесообразно исходить из приоритета способа их создания, а именно выделить ЮЛПП, созданные согласно распорядительному акту высшего уровня – Указу Президента и степени надделения их публичной властью. Именно эти организации, наделенные властными публичными полномочиями, в условиях отсутствия сходных органов государственного управления, могут выполнять соответствующие государственные функции и именно им целесообразно предоставление налоговых преференций с запретом осуществления коммерческой деятельности.

7. ЮЛПП, созданные по Указу Президента и наделенные властными публичными полномочиями с предоставлением им налоговых льгот (не осуществляющие ком-

мерческую деятельность) подпадают под кластер **зарубежных государственных ЮЛПП – публичной власти**, включая регулирование и контроль управляемой сферы (государственные агентства, службы, фонды и т.п.). При ослаблении степени вовлеченности в публичное управление могут выделяться согласно мировому опыту **государственные публичные учреждения** (вузы, библиотеки и т.п.), а в случаях, когда основной упор делается на хозяйственную деятельность самого ЮЛПП – **государственные предприятия**. Отметим также, что мировой опыт выделяет также и **не-государственные ЮЛПП**, такие как некоммерческие организации (общественные объединения, политические партии, религиозные структуры и т.п.).

8. Согласно зарубежному опыту сотрудники аппарата государственных ЮЛПП, создаваемых высшим распорядительным актом и наделенные определенными властными публичными полномочиями, как правило, считаются государственными служащими. Применительно к действующему азербайджанскому законодательству (Закон «О государственной службе»), этот порядок вполне применим при условии незначительных изменений в трактовке понятий «госслужащие» и «госорган».
9. Исходя из зарубежного опыта организации деятельности государственных ЮЛПП, созданных высшим распорядительным актом и наделенных властными публичными полномочиями, можно констатировать, что одним и более того обязательным источником фи-

нансирования таких ЮЛПП является государственный бюджет. При этом объем выделения бюджетных средств определяется потребностью в недостающих средствах, значительная часть которых обеспечивается за счет услуг таких организаций и выплат за регулирование и контроль управляемой сферы.

10. Управление государственными ЮЛПП, созданными высшим распорядительным актом и наделенных властными публичными полномочиями, согласно зарубежному опыту, осуществляется, как правило, на основе принципа единоначалия, т.е. руководителя назначаемого Президентом страны, Премьер-министром или другим полномочным органом. В случаях, когда степень публичной вовлеченности государственного ЮЛПП недоста-

точна, а основные функции управления осуществляются госорганом управления или он создан распорядительным актом более низкого уровня, то при них создаются наблюдательные советы, в которые обязательно входят представители соответствующего органа государственного управления.

11. В зарубежном праве в сравнении юридическими лицами частного права, к ЮЛПП применяются ряд правовых запретов (нет процедур банкротства и отсутствуют определенные виды административных санкций).
12. В отличие от зарубежных правопорядков, российское законодательство не знает правовой категории ЮЛПП, хотя в последние годы усилиями В.Чиркина, О.Ястребова и др. российских правоведов утверждается необходимость при-

нения этой категории, в ряде правительственных концептуальных документов предложено его использование и согласно мнению ряда российских юристов на практике в России де-факто институт ЮЛПП имеет место. В частности, в Концепции развития корпоративного законодательства на период до 2008 года устанавливалось, что категория ЮЛПП охватывает те юридические лица, которые действуют от имени публично-правовых образований (государство, его субъекты при федеративном устройстве, муниципальные образования) и / или в публичных интересах, но не являются органами государственной власти или местного самоуправления. При этом эти организации создаются в различных общественно значимых целях и наделяются хотя бы в неко-

торой степени властными полномочиями, а также возможность осуществления ими предпринимательской деятельности должна быть специально оговорена соответствующим законом. Такая трактовка ЮЛПП сходна с формулированием этого понятия в законе Азербайджана «О юридических лицах публичного права». Аналогичным образом в Концепции по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 2009 года подчеркивалась полезность категории ЮЛПП, но при этом предостерегалось слепое заимствование с учетом различий в понимании его содержания в различных европейских правовых порядках.

13. Следует также отметить, что в российской правоведческой науке имеют место и другие подходы,

включающие как наделение юридических лиц публичными функциями и, наоборот, придание статуса юридического лица государственным органам, подчеркивая при этом, что это не изменяет сущности понятия юридического лица и их подчинению нормам гражданского права. В связи с этим, понятие «юридическое лицо» полагается центральным и исходя из наличия действующих юридических лиц с элементом публичности в России выделяют юридические лица частного права (действуют в своих собственных интересах), смешанные юридические лица (действуют в определенных целях публичного характера и могут наделяться отдельными властными полномочиями) и юридические лица, осуществляющие функции органов государственного власти.

Наряду с этим, некоторые российские авторы, признавая полезность категории ЮЛПП только с точки зрения упорядочения регламентации участия в гражданско-правовых отношениях публично-правовых образований и их органов, считают, что выделение ЮЛПП не предполагает конструирования особой организационно-правовой формы юридических лиц. Привлекает внимание и подход ряда российских юристов, согласно которым исходя из приоритета ГК и в целях сохранения гражданско-правовой сущности понятия юридического лица не планировать в будущем наделение государственных органов правами юридических лиц.

14. В заключение отметим, что исходя из отечественного правового опыта и руководствуясь тем, что

институт ЮЛПП будет и далее развиваться в Азербайджане как важный атрибут правового общества, считали бы целесообразным в настоящее время для исключения «размытых» границ между правовым статусом органов государственной власти и ЮЛПП, не наделять органы государственной власти правами юридического лица (или, по крайней мере, представить им особый статус юридических лиц). Наряду с этим ЮЛПП, созданные высшим распорядительным актом и осуществляющие общегосударственные публичные функции целесообразно наделять полномочиями публичной власти и налоговыми преференциями, что в сочетании с определенной экономической свободой действий позволит обеспечивать государственную политику с меньшими бюд-

жетными затратами. В последующем был бы важен пересмотр ГК Азербайджанской Республики, предусматривающий публичное право и внесение изменений в административное право, нивелирующих статус ЮЛПП.

Подготовлено в Агентстве
Интеллектуальной Собственности
Азербайджанской Республики.