

**О. В. Романовская**

*доктор юридических наук, профессор  
заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин  
Пензенский государственный университет, г. Пенза, Российская Федерация*

## **ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ КОМПАНИИ: НОВЕЛЛЫ В СИСТЕМЕ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ <sup>1</sup>**

*Аннотация.* В статье анализируются новеллы российского законодательства, связанные с принятием Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 236-ФЗ и появлением новой организационно-правовой формы – публично-правовой компании. Рассмотрены признаки публично-правовой компании: унитарная некоммерческая организация; создана Российской Федерацией; наделена функциями и полномочиями публично-правового характера; осуществляет свою деятельность в интересах государства и общества; учредительным документом является устав; основанием создания может быть только федеральный закон или указ Президента Российской Федерации. Выделены цели создания публично-правовой компании. Особое внимание уделено понятию функций и полномочий публично-правового характера. Обозначена тенденция применения методов, характерных для частноправовой деятельности экономического характера, к организациям, наделенным государственно-властными полномочиями. Рассмотрена либертарианская идеология, обосновывающая вовлечение в государственную систему управления некоммерческих организаций.

*Ключевые слова:* публично-правовая компания, публичные функции, властные полномочия, государственная корпорация, делегирование власти.

---

**O. V. Romanovskaya**

*Doctor of law, professor  
Head of department of State and Legal Subjects  
Penza State University, Penza, the Russian Federation*

## **PUBLIC LAW COMPANY: SHORT STORY IN THE SYSTEM OF LEGAL ENTITIES**

*Abstract.* The article analyzes the Russian legislation related to the adoption of the Federal Law of July 3, 2016 № 236-FZ and the emergence of new organizational and legal form - public-law companies. Are considered signs of a public interest entity: a unitary non-profit organization; established by the Russian Federation; endowed with the functions and powers of public law; It operates in the interests of the state and society; founding document is the charter; creating a basis can only be the federal law or a decree of the Russian President. Obtained goal of creating a public law company. Particular attention is paid to the concept of functions and powers of public law. A trend applying methods characteristic of private law activities of an economic nature, to organizations that have public authority. We consider the libertarian ideology, justifying state involvement in non-profit organizations management system.

*Key words:* public law company, public functions, authority, public corporation, delegation of power.

---

Недавно принятый 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» ввел в оборот новую организационно-правовую форму юридического лица – публично-правовую компанию.

---

<sup>1</sup> Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 16-03-50051

Анализ указанного нормативного акта позволяет сформулировать общий вывод: государство занимается поиском форм собственного участия в предпринимательской деятельности, нацеленной на реализацию публичных функций (когда государственные ресурсы вкладываются в развитие того или иного сектора экономики, благодаря чему появляется некоторая прибыль, но которая, в свою очередь, не является самоцелью). Публичные функции различаются, что предопределяет изменение и форм участия в их реализации.

Российская Федерация длительное время пытается навести определенный порядок в целях, задачах и формах участия государства в экономической деятельности. Нашему государству известен негативный опыт, когда государственные финансовые ресурсы превращались в объект «скрытой» приватизации. Механизм был отлажен в начале 90-х годов прошлого столетия. На базе отраслевого министерства создавалось акционерное общество (во главе которого, как правило, становился министр) со стопроцентным участием государства, но в последующем которое постепенно передавалось в частные руки (либо финансовые ресурсы из компании плавно «перетекали» в собственность аффилированных лиц). Примеров можно приводить много (тот же «Газпром» начала 90-х годов прошлого столетия). Т.В. Соيفер так характеризует создание публично-правовых компаний: «Выделение подобной формы в качестве самостоятельной обусловлено тем, что имеющие ее организации сочетают признаки некоммерческого юридического лица с публично-правовыми элементами, выполняя определенные функции, в том числе основанные на властных полномочиях (распорядительные, регулирующие, контрольные и др.). Такое сочетание повышает эффективность деятельности организаций и способствует удовлетворению лежащих в основе их создания публичных интересов» [7].

Государство также понимает негибкость бюджетных организаций. Именно поэтому попыткой преодоления данного недостатка стало создание в 2007 г. государственных корпораций. Необходимо указать, что государственные корпорации практически сразу оказались в поле критики ученых-юристов [2]. В последующем часть государственных корпораций была реорганизована.

Вернемся к публично-правовым компаниям (ППК). Исходя из содержания Пояснительной записки к законопроекту, ППК должны стать тем знаменателем, к которому должны быть приведены государственные корпорации и государственные компании. В первых строках представлено указание, что согласно Плану-графику, утвержденному Председателем Правительства РФ от 29 декабря 2010 г. № 6793п-13, существующие в настоящее время государственные корпорации и государственная компания «Автодор» должны быть либо преобразованы, либо реорганизованы, либо ликвидированы. Однако согласно Плану-графику в форму ППК предполагается преобразовать только государственные корпорации Внешэкономбанк и Агентство по страхованию вкладов. Напомним, что этими организациями перечень государственных корпораций не исчерпывается. Кроме того, в самом Законе № 236-ФЗ нет уточнений статуса государственных корпораций [1]. В Гражданский кодекс РФ вносятся изменения, связанные с появлением ППК, но положения, относящиеся к государственным корпорациям, не изменяются. Появляется также часть 5 статьи 49 ГК РФ: «К юридическим лицам, создаваемым Российской Федерацией на основании специальных федеральных законов, положения настоящего Кодекса о юридических лицах применяются постольку, поскольку иное не предусмотрено специальным федеральным законом о соответствующем юридическом лице». А перечень юридических лиц, являющихся некоммерческими организациями, дополняется таким видом, как государственная корпорация. Есть еще некоторые уточнения ГК РФ относительно статуса государственных корпораций. В отношении же ППК устанавливается общее правило, сформулированное частью 5 статьи 1 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»: «Действие настоящего Федерального

закона 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».

Выделим основные признаки ППК:

1. Публично-правовая компания обозначена как унитарная некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией в порядке, установленном Федеральным законом, наделенная функциями и полномочиями публично-правового характера и осуществляющая свою деятельность в интересах государства и общества.

2. Определено основание создания ППК – федеральный закон или указ Президента Российской Федерации

3. Предусматривается учредительный документ – устав, который утверждается Правительством РФ.

4. ППК может быть создана на основе уже существующих организаций (путем реорганизации).

5. ППК не может быть создана путем реорганизации в форме преобразования 4-х государственных корпораций: Внешэкономбанк, Агентство по страхованию вкладов, «Ростех» и «Роскосмос».

6. Закон № 236-ФЗ закрепляет цели создания ППК:

- проведение государственной политики,
- предоставление государственных услуг,
- управление государственным имуществом,
- обеспечение модернизации и инновационного развития экономики,
- осуществление контрольных, управленческих и иных общественно полезных функций и полномочий в отдельных сферах и отраслях экономики,
- реализация особо важных проектов и государственных программ, в том числе по социально-экономическому развитию регионов,
- выполнение иных функций и полномочий публично-правового характера.

7. Учредителем ППК является Российская Федерация. Ни субъекты Российской Федерации, ни муниципальные образования не могут выступать учредителями ППК [3].

8. ППК обладает полномочиями, характерными для юридических лиц частного права: создавать филиалы и открывать представительства, в том числе за пределами территории Российской Федерации; создавать коммерческие организации и некоммерческие организации на территории Российской Федерации и за ее пределами (принимать участие в российских организациях и иностранных организациях); являться участником ассоциаций (союзов); осуществлять приносящую доход деятельность.

9. Имущество ППК формируется за счет имущественного вноса Российской Федерации (что присутствует в законах о создании государственных корпораций), имущества, полученного в порядке правопреемства в результате преобразования юридических лиц в ППК, добровольных имущественных взносов, доходов, полученных ППК от осуществления своей деятельности, и иных не запрещенных законодательством Российской Федерации поступлений. В развитие данного положения принято Постановление Правительства РФ от 22 декабря 2016 г. № 1432 «Об инвестировании временно свободных средств публично-правовой компании» [4].

10. Закон № 236-ФЗ устанавливает трехзвенную систему управления ППК. Высшим органом управления ППК является наблюдательный совет публично-правовой компании, основное предназначение которого – осуществление контроля за деятельностью ППК.

11. Статья 14 Закона № 236-ФЗ предусматривает специальные требования к содержанию Стратегии развития публично-правовой компании, являющейся основным документом планирования деятельности ППК.

12. Статья 18 Закона № 236-ФЗ устанавливает возможность инвестирования временно свободных средств ППК, отвечающего следующим принципам: возвратность, прибыльность и ликвидность.

13. Законодательство определяет специальные правила реорганизации и ликвидации ППК.

14. На работников ППК распространяется значительное число запретов, характерных для государственных служащих.

15. Предусматривается обязательный аудит ППК, который может проводиться только аудиторской организацией (путем проведения открытого конкурса), в штате которой имеется аудитор с квалификационным аттестатом, выданным после 1 января 2011 г.

Анализируя совокупность целей создания ППК, можно с уверенностью заключить о передаче отдельных государственно-властных полномочий некоммерческой организации. В ряде европейских конституций провозглашается принцип деконцентрации государственной власти, благодаря которому происходит перераспределение публичных полномочий между носителями власти. Но деконцентрация исходит из того, что сама власть не передается за пределы системы субъектов ее осуществления. Децентрализация также означает передачу власти от вышестоящих органов нижестоящим. При создании ППК налицо создание специального субъекта, который не входит в перечень органов государственной власти, но в то же время вовлечен в сферу ее осуществления, что позволяет указывать на развитие принципа делегирования [8].

Это указывает на то, что ППК выступает агентом государства по реализации отдельных публичных полномочий. Во-первых, изначально понятие ППК связано с выполнением публичных функций и полномочий. Правда, неясно, какие именно функции и полномочия будут выполняться ППК. Иными словами: насколько государство откажется от своих суверенных полномочий в пользу организации частного права? Цели возможного создания ППК весьма широки. Статья 2 закрепляет эти цели: 1) проведение государственной политики; 2) предоставление государственных услуг; 3) управление государственным имуществом; 4) осуществления контрольных, управленческих и иных общественно полезных функций и полномочий в отдельных сферах и отраслях экономики. В статье приведен неполный перечень. Но даже приведенные цели указывают, что ППК может быть создана практически во всех сферах и с разнообразным объемом полномочий. Закон № 236-ФЗ использует «размытую» формулировку – «функции и полномочия публично-правового характера». После принятия проекта данного закона в первом чтении Правовое управление Государственной Думы РФ в своем Заключении указало на наличие данной терминологии и отсутствие ее определения. Действительно, ни один официальный нормативный акт не устанавливает ни понятие «функции публично-правового характера», ни понятие «полномочия публично-правового характера».

Представляется, что законодатель специально использовал формулу «публично-правовые функции и полномочия», чтобы избежать обвинений в передаче государственно-властных полномочий организации, не входящей в установленную систему органов государственной власти. Подобный подход нельзя признать удачным. Государство выглядит страусом, прячущим голову от серьезной проблемы – возможности делегирования властных полномочий негосударственным организациям. Еще больше комплексов появится, если дополнить, что подобная передача в ряде зарубежных правовых систем называется «приватизацией власти». Сильны те негативные ассоциации с приватизацией, прошедшей в начале 90-х годов прошлого столетия.

Отчасти в создании ППК слышны отголоски западной либеральной модели строительства отечественной экономики, основным идеологом считается Фридрих Август фон Хайек, нобелевский лауреат 1974 года по экономике. Он подчеркивает

ошибочность идеи неограниченного суверенитета государства: «Концепция суверенитета основана на ложной логической конструкции, исходящей из допущения, что существующие правила и институты суть порождение единой творческой воли. Но нет воли, способной навязать людям какие угодно правила. Сообщество свободных людей исходит из того, что всякая власть ограничена общими представлениями, объединяющими людей. Где нет этого согласия, нет и власти». Исходя из этого, делается глобальный вывод, что управленческие функции в обществе может выполнять не только государство. Более того, могут создаваться такие регуляторы, которые в силу своей особой природы призваны выполнять управление общественными процессами намного эффективнее, чем институты государства. Ф. Хайек дополнительно пишет: «Чрезмерная нагрузка может подорвать силы слабого государства настолько, что оно не сумеет выполнять и той работы, с которой обязано справляться для поддержания нормальной жизни свободного общества». Конечно, ученый не поддерживает идею государства – ночного сторожа, но планомерно доказывает, что государство должно четко отдавать себе отчет, где оно является эффективным управленцем, а в каких случаях реализация общественного интереса будет обеспечиваться иными регуляторами. Мерилом эффективности государства выступают рыночные механизмы, поскольку: «Рынок и раздробление собственности эффективны потому, что в большинстве случаев именно на рынке производители товаров и услуг могут определить, для кого они производят и кто сколько готов им платить». Тогда почему данный принцип не распространить на государственную деятельность?

Ф. Хайек обосновывает: «Тот факт, что некоторые службы обеспечиваются принудительными налогами, вовсе не означает, вопреки распространенному мнению, что этими службами должно распоряжаться правительство». Иными словами, сбор налогов и консолидация государственных ресурсов могут в последующем пойти по сути на покупку нужных всему обществу услуг. «Но если существование службы может быть эффективно поддержано стихийным рыночным механизмом, всегда желательно положиться на него, т.е. поручить организацию службы и распределение благ действующим в соответствии с рыночными законами производителям, а принудительный централизованный метод использовать для мобилизации фондов» [6].

ППК укладывается в представленную логику. Государство консолидирует финансовые ресурсы. Определяет цели расходования, но реализация целей поручается ППК, которая внедряется в рыночный механизм. А тот, в свою очередь, становится мерилом эффективности деятельности ППК.

Во всей представленной модели заставляет насторожиться закрепление такой цели, как осуществление контрольных и управленческих функций. Контроль в классическом понимании государственного управления всегда оценивался как исключительная прерогатива органов государственной власти, поскольку контроль всегда взаимосвязан с привлечением к ответственности в случаях установленных нарушений. Будет ли ППК выполнять контрольные функции, предопределяющие назначение того или иного наказания, покажет время.

Во-вторых, ППК обладает атрибутом исполнителя публичной функции: имеет печать с изображением Государственного герба Российской Федерации и со своим полным наименованием. Статья 4 Федерального конституционного закона от 25 декабря 2000 г. № 2-ФКЗ «О Государственном гербе Российской Федерации» устанавливает: «Государственный герб Российской Федерации помещается на печатях федеральных органов государственной власти, иных государственных органов, организаций и учреждений, на печатях органов, организаций и учреждений независимо от форм собственности, наделенных отдельными государственно-властными полномочиями, а также органов, осуществляющих государственную регистрацию актов гражданского состояния». Исходя из общего толкования данной нормы, ППК сложно отнести к числу государственных организаций. ППК –

некоммерческая организация особой формы. Значит, ППК является организацией, которая независимо от формы собственности наделена отдельными государственно-властными полномочиями.

В-третьих, устанавливаются жесткие требования к этапам развития ППК. Статья 14 Закона закрепляет, что основным документом планирования деятельности публично-правовой компании является стратегия развития ППК, определяющая основные направления, целевые показатели и ожидаемые результаты деятельности ППК на срок не менее пяти лет. Решением о создании ППК могут быть предусмотрены также иные документы, определяющие планы деятельности ППК на разные сроки. Подобные характеристики также вряд ли можно соотнести со статусом организации частного права, погруженного в стихию рыночной экономики. В состав целевых показателей стратегии развития ППК должны включаться показатели, характеризующие деятельность ППК, в том числе финансовые и инвестиционные показатели.

Некоторыми политиками тенденция к дерегулированию и деконцентрации власти противопоставляется одной из центральных задач высших органов государственной власти в Российской Федерации – укреплению вертикали власти, и в первую очередь, исполнительной. Кроме того, в противоположность дерегулированию и деконцентрации власти во всех положениях о федеральных органах государственной власти не содержится указаний на возможность передачи данным органом части своих полномочий кому бы то ни было. Подобное правило распространяется, в том числе, на передачу полномочий по вертикали власти (от федеральных органов органам государственной власти субъектов Российской Федерации) [5].

В результате мы имеем перенесение моделей управления в экономике на политическую сферу, в числе которых передача государственно-властных полномочий негосударственным организациям. В данном случае следует выбрать взвешенную позицию, основанную на поиске эффективности управления, что не предполагает безусловный отказ от делегирования. Оно возможно, но государство должно выработать для себя четкие правила передачи властных полномочий (что по настоящее время мы не наблюдаем).

Таким образом, Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации...» направлен на унификацию законодательства о государственных корпорациях (государственных компаниях), повышение эффективности и прозрачности их деятельности путем введения новой организационно-правовой формы. Последние по замыслу разработчиков закона должны быть преобразованы в ППК, но, скорее всего, будет не все так просто. Государственные корпорации, имея одну организационно-правовую форму, существенно различаются объемом прав и обязанностей, в первую очередь, в сфере выполнения государственно-властных полномочий. Наиболее яркой индивидуальностью в указанной сфере отличается корпорация «Росатом». Укажем только на один момент: «Росатом» совместно с Министерством обороны РФ и войсковыми частями ядерного обеспечения Вооруженных Сил РФ обеспечивает поддержание и развитие боезапаса Вооруженных Сил РФ в качественном и количественном отношении на уровне, гарантирующем реализацию политики РФ в области ядерного сдерживания. При всей шлифовке статуса «Росатома» (в целях исключения ее из перечня органов государственной власти), ее публично-правовое предназначение (а точнее, ее государственный статус) не может быть скрыт витиеватыми фразами об отношении государственной корпорации к некоммерческим организациям. Исходя из этого, поиск оптимального сочетания властных и частноправовых форм участия государства в экономической сфере не исчерпан. По-видимому, ППК – только определенный этап развития, будет ли он окончательным, покажет время.

### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Винницкий А.В. Организационно-правовая форма государственных компаний: недостатки регулирования и перспективы реформирования / А.В. Винницкий // Современное право. — 2010. — № 11. — С. 70–75.
2. Волков А.М. Об административно-правовой природе государственных корпораций (публично-правовых компаний) / А.М. Волков, А.С. Дугенец // Административное право и процесс. — 2012. — № 2. — С. 17–21.
3. Государственная власть в субъектах Российской Федерации: понятие, организация, принципы / под ред. Г.Б. Романовского. — М. : Юрлитинформ, 2016. — 288 с.
4. Об инвестировании временно свободных средств публично-правовой компании: Постановление Правительства РФ от 22.12.2016 № 1432 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2017. — № 1 (Часть I). — Ст. 168.
5. Романовский Г.Б. Исполнительная власть в субъектах Российской Федерации. Комментарии законодательства и судебной практики. Монография / Г.Б. Романовский, О.В. Романовская. — Пенза: Информ.-изд. центр ПензГУ, 2007. — 260 с.
6. Романовский Г.Б. Правовой статус профессиональных некоммерческих организаций. Профсоюз, саморегулируемая организация или отдельное образование? Принципы автономии профессионального сообщества: отечественный и зарубежный опыт / Г.Б. Романовский // Правовые вопросы в здравоохранении. — 2014. — № 9. — С. 62–81.
7. Юридические лица в российском гражданском праве. Монография в 3-х томах; Т. 2: Виды юридических лиц в российском законодательстве / А.А. Аюрова, О.А. Беляева, М.М. Вильданова и др.; отв. ред. А.В. Габов. — М. : Инфра-М, 2015. — 352 с.
8. Hayek F. A. *Law, Legislation and Liberty: A new statement of the liberal principles of justice and political economy*. Routledge, 2012. 584 p.

### REFERENCES

1. Vinnitskii A.V. The Legal Form of Public Companies: Regulatory Shortcomings and Prospects of Reforming. *Sovremennoe parvo = Modern Law*, 2010, no. 11. pp. 70 – 75 (in Russian).
2. Volkov A.M., Dugenets A. To a Question on the Administrative-Legal Nature of the State Corporations. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative Law and Procedure*, 2012, no. 2, pp. 17 – 21 (in Russian).
3. Romanovsky G.B. (ed.) *Gosudarstvennaia vlast' v sub"ektakh Rossiiskoi Federatsii: poniatie, organizatsiia, printsipy* [State power in the Russian Federation: concept, organization, principles]. Moscow, Iurlitinform Publ., 2016. 288 p.
4. On investment of temporarily available funds of the public company: The resolution of the Government of the Russian Federation from 22.12.2016 no. 1432. *Sobranie zakonodatel'stva RF = The Collection of the legislation of the Russian Federation*, 2017, no. 1 (Part I), art. 168.
5. Romanovsky G.B., Romanovskaya O.V. *Ispolnitel'naia vlast' v sub"ektakh Rossiiskoi Federatsii. Kommentarii zakonodatel'stva i sudebnoi praktiki: monografiia* [Executive power in the Russian Federation. Comments legislation and judicial practice: a monograph]. Penza, Informatsionno-izdatel'skii tsentr PenzGU Publ., 2007, 260 p.
6. Romanovsky G.B. The Legal Status of Professional Non-profit Organizations. Union, Self-regulatory Organization or a Separate Entity? The Principles of the Professional Community Autonomy: Domestic and Foreign Experience. *Pravovye voprosy v zdavookhramenii = Legal Questions in Healthcare*, 2014, no. 9, pp. 62-81 (in Russian).
7. Aiurova A.A., Beliaeva O.A., Vil'danova M.M., Gabov A.V. (ed.). *Iuridicheskie litsa v rossiiskom grazhdanskom prave: monografiia: v 3 t.* [Legal entities in the Russian civil law: Monograph]. Moscow, INFRA-M Publ., 2015, 352 p.
8. Hayek F. A. *Law, Legislation and Liberty: A new statement of the liberal principles of justice and political economy*. Routledge, 2012. 584 p.

#### **ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ**

*Романовская Ольга Валентиновна* — доктор юридических наук, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин, Пензенский государственный университет, 440026, г. Пенза, ул. Красная 40, Российская Федерация, e-mail: [vlad93@sura.ru](mailto:vlad93@sura.ru).

#### **AUTHOR**

*Romanovskaya Olga Valentinovna* — Doctor of law, professor, Head of department of State and Legal Subjects, Penza State University, 40 Krasnaya Street, Penza, 440026, the Russian Federation, e-mail: [vlad93@sura.ru](mailto:vlad93@sura.ru).

#### **БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ**

Романовская О.В. Публично-правовые компании: новеллы в системе юридических лиц / О.В. Романовская // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». — 2017. — Т. 5, № 1 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://esj.pnzgu.ru>.

#### **BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION**

Romanovskaya O.V. Public Law Company: short story in the system of legal entities. *Electronic scientific journal «Science. Society. State»*, 2017, vol. 5, no. 1, available at: <http://esj.pnzgu.ru> (In Russian).