

ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ УПРАВЛЕНИЯ ПУБЛИЧНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ С ПОМОЩЬЮ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ПУБЛИЧНОГО ПРАВА

Владимир Александрович Низов,

научный сотрудник Центра ИТ-исследований и экспертизы РАНХиГС

ВВЕДЕНИЕ

Одним из инструментов управления публичной собственностью в широком смысле является юридическое лицо публичного права. Но понятие «юридическое лицо публичного права» может обозначать очень разных субъектов. В.Е. Чиркин называет пять видов юридических лиц публичного права:

- 1) государство и государственные образования (субъекты Российской Федерации и территориальные автономии);
- 2) территориальные публичные коллективы разного уровня;
- 3) органы публичной власти (государства, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, т. е. местного самоуправления);
- 4) учреждения публичной власти (государственные, т. е. федеральные, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований);
- 5) некоммерческие организации общественного характера¹.

Использование правовых форм управления публичной собственностью актуально для специфических организаций, которые совмещают выполнение публичных функций с активным участием в гражданском (имущественном) обороте. Речь идет о фонде «Сколково», государственных корпорациях, государственной компании «Автодор», публично-правовых компаниях и других субъектах. Государство посредством данных субъектов управляет публичной собственностью.

В целях систематизации следует, во-первых, применить критерий формы юридического лица, который заключается в дифференциации лиц, созданных в специальной форме, и лиц, созданных в традиционных для гражданского права формах. Во-вторых, может быть полезен критерий наличия права собственности у юридического лица, на основании которого можно выделить юридические лица, обладающие правом собственности на переданное имущество, и юридические лица, которые обладают лишь определенными вещными правами. В-третьих, важно применить юридическую конструкцию, которая связывает публичную власть с юридическим лицом: это может быть непосредственное участие в создании такого лица, нормативное наделение его специальным статусом или заключение договора, по которому юридическое лицо должно будет выполнять публичные функции.

Для создания полноценной классификации целесообразно проанализировать законодательство, которое регулирует статус разных юридических лиц публичного права. В процессе классификации используются все три описанных критерия, что позволяет исключить однобокость оценки форм управления.

¹ Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М., 2007. С. 101—128.

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ГОСУДАРСТВЕННЫХ КОРПОРАЦИЯХ

Анализируя Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (ред. от 8 июня 2020 г.) «О некоммерческих организациях»², а также федеральные законы о конкретных государственных корпорациях³, можно прийти к выводу о том, что имущество принадлежит государственным корпорациям на праве собственности, однако после их ликвидации собственность государственных корпораций переходит в собственность Российской Федерации. Такое явление в научных кругах называют по-разному. К примеру, С.Г. Кирдина для обозначения имущественного статуса корпораций предложила ввести институт условной верховной собственности⁴. С.Г. Ивашкина отмечает, что право государственной корпорации на принадлежащее ей имущество не может квалифицироваться как право собственности и представляет собой ограниченное вещное право, которое наиболее близко по характеру к праву оперативного управления «и может быть признано в качестве такового с учетом его персонализированного содержания в отношении государственной корпорации»⁵.

Наиболее полно специфику собственности государственных корпораций, по нашему мнению, раскрыл В.П. Мозолин. Данную модель собственности он сравнивает с расщепленным правом собственности на землю в отношениях между феодалами и крестьянами и именует эту модель субординационной⁶.

Создавая институт государственная корпорация, Российская Федерация отказалась от своих вещных прав на имущество, которое передается государственной корпорации. В отличие от передачи имущества на праве хозяйственного ведения или праве оперативного управления, в случае с государственной корпорацией Российская Федерация перестает быть номинальным собственником переданного имущества. Особенность права собственности государственной корпорации на ее имущество состоит в том, что она может распоряжаться имуществом только по целевому назначению, которое установлено в федеральном законе о государственной корпорации⁷, а также в иных нормативных правовых актах.

Таким образом, права государственной корпорации в отношении целевого использования имущества строго определены законом. Ее имущество должно направляться только на реализацию той социально значимой функции, которая установлена в качестве основной в законодательном порядке⁸. Государство осуществляет управление публичной собственностью, совершая имущественный взнос в государственную корпорацию, которая ограничена в своей деятельности целями своего создания, а также социально

² В частности, в ч. 1 ст. 7.1 этого акта устанавливается, что имущество, переданное государственной корпорации Российской Федерацией, является собственностью государственной корпорации.

³ Согласно ч. 2 ст. 18 Федерального закона «О государственной корпорации по содействию разработке производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех»» при ликвидации корпорации ее имущество поступает в федеральную собственность.

⁴ См.: Кирдина С.Г. Государственные корпорации — ответ на глобальные экономические вызовы // Академический вестник. 2012. № 2. С. 184—188.

⁵ Ивашкина С.Г. Гражданско-правовой статус государственной корпорации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 7.

⁶ См.: Мозолин В.П. Правовой статус государственной корпорации и юридическая природа права собственности на принадлежащее ей имущество // Журнал российского права. 2009. № 1. С. 20—26.

⁷ Например, в ч. 1 ст. 4 Федерального закона «О государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос»» установлены следующие цели деятельности государственной корпорации: 1) реализация государственной политики и осуществления нормативно-правового регулирования в области космической деятельности; 2) оказание государственных услуг в области космической деятельности и управления государственным имуществом; 3) обеспечение проведения организациями корпорации и организациями ракетно-космической промышленности работ по созданию ракетно-космической техники военного, двойного, научного и социально-экономического назначения, боевой ракетной техники стратегического назначения; 4) координация работ по поддержанию, развитию и использованию глобальной навигационной спутниковой системы ГЛОНАСС в интересах специальных и гражданских, в том числе коммерческих, потребителей и для расширения международного сотрудничества Российской Федерации в области спутниковых навигационных систем; 5) осуществление международной деятельности по исследованию и использованию космического пространства; 6) осуществление функций по общей координации работ, проводимых на космодроме Байконур и космодроме «Восточный»; и по руководству этими работами.

⁸ См.: Ишякова А. Государственная корпорация «Роснано» vs ОАО «Роснано»: вопросы правосубъектности // Власть. 2011. № 9. С. 108—112.

значимыми функциями. Первоначально институт государственной корпорации не имел дополнительных ограничительных мер, и главным механизмом управления публичной собственностью со стороны государства стала возможность назначать членов наблюдательного совета и генерального директора⁹.

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ КОМПАНИЯХ

Из определения, содержащегося в ст. 2 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»¹⁰, следует, что публично-правовая компания — это унитарная некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией в порядке, установленном законом, наделенная функциями и полномочиями публично-правового характера и осуществляющая свою деятельность в интересах государства и общества. Для появления публично-правовой компании нужен федеральный закон или указ Президента РФ. Устав публично-правовой компании утверждается Правительством РФ.

В статье 6 упомянутого Федерального закона указывается, что имущество публично-правовой компании принадлежит ей на праве собственности. При этом ей не запрещается вступать в гражданско-правовые отношения и разрешается приобретать лишь отдельные вещные права. Более того, решением о создании публично-правовой компании должен определяться порядок распоряжения имуществом публично-правовой компании. Для того чтобы контролировать процесс управления публичным имуществом с помощью публично-правовой компании, в Федеральном законе «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» предусматривается ряд важных принципов:

- утверждение перечня (или видов) имущества публично-правовой компании, на которое не может быть обращено взыскание по ее обязательствам;
- закрепление полномочия Счетной палаты Российской Федерации на осуществление государственного аудита в отношении публично-правовых компаний;
- передача части имущества публично-правовой компании по решению наблюдательного совета публично-правовой компании в собственность Российской Федерации.

Данные принципы выработаны в результате «работы над ошибками», которые были допущены при формировании нормативного правового регулирования статуса государственной корпорации. В отсутствие подобных принципов применительно к деятельности государственной корпорации ранее возникало много проблем, которые решались точечными изменениями, вносимыми в разные нормативные правовые акты.

Особого внимания заслуживает процесс создания публично-правовой компании, которая будет являться собственником переданного Российской Федерацией имущественного взноса. С одной стороны, возможность создавать публично-правовую компанию указом Президента РФ позволит более эффективно использовать такую форму юридического лица на практике. С другой стороны, Российская Федерация, основываясь на указе Президента РФ, будет передавать собственность такому юридическому лицу без принятия федерального закона. Тем не менее существует федеральное законодательство, позволяющее Президенту РФ создавать публично-правовые компании, а имущество для таких юридических лиц передает орган, управляющий федеральной собственностью, т. е. Правительство РФ¹¹.

⁹ Например, в ч. 2 ст. 23 Федерального закона «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»» закреплено положение о том, что состав наблюдательного совета входят представители Президента РФ и Правительства РФ. Часть 2 ст. 10 Федерального закона «О государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ»» устанавливает, что члены наблюдательного совета ВЭБ.РФ, за исключением председателя ВЭБ.РФ, назначаются Правительством РФ.

¹⁰ СЗ РФ. 2016. № 27 (ч. 1). Ст. 4169.

¹¹ См.: Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». Ст. 14 // СПС «Гарант».

Формальное соответствие действующему правовому регулированию не отменяет спорность такой юридической конструкции. На практике она может оказаться очень хрупкой, например, в ситуации, когда Правительство РФ не будет полностью подчиняться воле Президента РФ, а политическая партия, к которой принадлежит Председатель Правительства РФ, не сможет сформировать конституционное большинство в Государственной Думе РФ. Независимый Председатель Правительства РФ может не согласиться с решением Президента РФ о передаче имущественного комплекса, которое принадлежит Российской Федерации, в собственность созданной публично-правовой компании. Тем не менее Председатель Правительства будет вынужден принять устав такой публично-правовой компании и передать имущество в ее собственность.

По сути, Правительство РФ не имеет реальных механизмов воздействия на решение Президента РФ. Однако именно Правительство РФ является конституционным органом, который управляет федеральным имуществом.

Федеральный закон «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» не позволяет уяснить, что именно может регулироваться указом Президента РФ о создании публично-правовой компании, а что является предметом регулирования, утверждаемым Правительством РФ. Посредством внесения изменений в названный Федеральный закон можно было бы избежать конкуренции предметов правового регулирования, а также улучшить систему разделения властей в Российской Федерации.

Таким образом, публично-правовые компании, как и государственные корпорации, являются собственниками переданного им имущества. Это не лишает их возможности управлять собственностью с помощью отдельных вещных прав (права пользования, распоряжения и т. д.).

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ГОСУДАРСТВЕННЫХ КОМПАНИЯХ

В статье 7.2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» указывается, что государственная компания осуществляет свои функции с использованием имущества, переданного ей в доверительное управление. Но в части 3 данной статьи установлено несколько иное: имущество, переданное государственной компании Российской Федерацией в качестве имущественных взносов, а также имущество, созданное или приобретенное государственной компанией в результате собственной деятельности государственной компании, за исключением имущества, созданного за счет доходов, полученных от осуществления деятельности по доверительному управлению, является собственностью государственной компании, если иное не установлено федеральным законом. Нельзя не согласиться с исследователями, по мнению которых в таких условиях разделить доход государственной компании, полученный с использованием имущества на основе доверительного управления, и доход от имущества самого собственного ни теоретически, ни практически невозможно¹². Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 145-ФЗ «О государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» должен был сгладить такие проблемы. Тем не менее этот акт в ст. 21 только уточнил понятие имущества государственной компании и имущества автомобильных дорог общего пользования федерального значения. До сих пор не понятна специфика такого экономического субъекта, как государственная компания. Разница между некоторыми государственными корпорациями более существенна, чем между любой государственной корпорацией и государственной компанией «Автодор».

¹² См.: Анисимов А.П. Государственная корпорация как форма нерационального распоряжения государственной собственностью // Проблемы в российском законодательстве. 2009. № 4. С. 100.

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ФОНДЕ «СКОЛКОВО»

При создании фонда «Сколково» государство не стало использовать подход, который был применен в отношении государственной корпорации и государственной компании. Разработчики обратились к тем формам юридических лиц, которые уже существовали, и был принят закон¹³, по которому фонд «Сколково» получил особые полномочия.

Специальной процедуры по возвращению собственности, которое государство безвозмездно передало фонду «Сколково», не было предусмотрено ни в Федеральном законе «Об инновационном центре “Сколково”», ни в уставных документах фонда. Единственный рычаг управления, который мог оставаться у государства, — это возможность формировать органы управления фонда «Сколково». Но и тут органы формируются учредителями, которые опосредованно связаны с государством. Такое правовое регулирование является явным примером отсутствия институциональных связей между разными субъектами управленческой деятельности в сфере управления публичной собственностью в Российской Федерации. Указанный подход компенсируется личными взаимоотношениями между лицами, которые принимают решения в конкретный момент времени, а также авторитетом Президента РФ и его влиянием на всех учредителей фонда. При таком подходе нельзя исключать возможность кризиса управления важного имущественного комплекса.

На практике может возникнуть ситуация, при которой имущество, принадлежащее фонду «Сколково», может остаться у фонда, даже если он потеряет статус управляющей компании. Более того, фонд «Сколково» является собственником не только инфраструктуры, которая непосредственно связано с выполнением функций управляющей компании, но также иного имущества и денежных средств, которые можно использовать для разных целей. Существует ли у фонда обязанность передать и это имущество (в том числе финансы) новой управляющей компании? Можно предположить, что у такого имущества, в отличие от инфраструктуры территории центра, нет специального назначения, и фонд сможет его использовать в своих целях. Он лишится статуса управляющей компании, но не потеряет статус юридического лица.

Ситуация, сложившаяся в связи с управлением фондом «Сколково», показывает, что создание «частного» фонда, который потом получает статус юридического лица публичного права на основании федерального закона и решений государственных органов, нуждается в большой подготовительной работе. Тем не менее данный способ управления имеет потенциал, особенно если целью юридического лица публичного права является в том числе привлечение частного капитала для выполнения публичных функций.

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОМ ПАРТНЕРСТВЕ (С ПЕРЕДАЧЕЙ ПУБЛИЧНЫХ ФУНКЦИЙ)

В качестве примера соглашения о государственно-частном партнерстве, при котором частному партнеру передавались бы публичные функции, можно рассмотреть механизм взимания платы оператором системы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн (далее — система «Платон»). Оператор системы «Платон» не имеет особого статуса, закрепленного нормативными правовыми актами, но он получил особые полномочия в части администрирования обязательного платежа на основе договора.

¹³ Федеральный закон от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре “Сколково”» // СЗ РФ. 2010. № 40. Ст. 4970.

В соответствии с распоряжением Правительства РФ от 6 апреля 2013 г. № 531-р Федеральное дорожное агентство должно было совершить ряд действий для заключения упомянутого договора. А именно подготовить конкурсную документацию, утвердить ее в трех министерствах (в Министерстве транспорта России, Министерстве экономического развития России и Министерстве финансов России), провести конкурс и непосредственно заключить соглашение. Предметом соглашения являются обязательства концессионера и концедента, возникающие в связи с созданием (финансированием и проектированием) и эксплуатацией (владением и пользованием) системы «Платон».

Суть администрирования такого платежа состоит в том, что частное лицо (в данный момент это ООО «РТ-Инвест Транспортные Системы») осуществляет регистрацию транспортных средств в системе взимания платы, перечисляет внесенные собственником (владельцем) транспортного средства в качестве платы денежные средства в доход федерального бюджета, предоставляет на безвозмездной основе бортовое устройство, ведет персонализированную запись собственника (владельца) транспортного средства и т. д.¹⁴

Какая правовая база позволяет Правительству РФ распоряжаться государственными полномочиями? Постановлением Правительства РФ от 14 июня 2013 г. № 504 установлены правила взимания платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу выше 12 тонн. Это постановление ссылается на ст. 31.1 Федерального закона «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

В данном случае должно быть заключено концессионное соглашение, где у Российской Федерации возникает право собственности на создаваемые объекты системы взимания платы, а у концессионера — право владения и пользования объектами системы взимания платы при осуществлении деятельности, определенной соглашением¹⁵. Что отличает данное соглашение от множества других концессионных соглашений? У него есть особенности, которые позволяют говорить о том, что подобный договор является особенным по отношению к типовым соглашениям о концессии и меняет правовой статус частного партнера, вменяя ему выполнение публичных функций. Перечислим данные три особенности: необходимость нормативного закрепления требований к оператору, уровень правового регулирования и вещные права оператора.

Представляется справедливым особое мнение судьи Конституционного Суда РФ Г.А. Гаджиева, рассматривающего данные договорные отношения как концессионное соглашение *sui generis*¹⁶. Судья задается вопросом, насколько конституционным является подход, согласно которому оператора (частного партнера) определили без конкурса и предоставили ему право издавать нормативные акты по вопросу взимания платы. По своей сути юридическое лицо частного права не может принимать нормативные правовые акты по тем вопросам, регулирование которых в соответствии с Конститу-

¹⁴ Постановление Правительства РФ от 14 июня 2013 г. № 504 «О взимании платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн» (вместе с Правилами взимания платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн) // СЗ РФ. 2013. № 25. Ст. 3165.

¹⁵ Федеральный закон от 21 июля 2005 г. №115-ФЗ «О концессионных соглашениях». Ст. 3 // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. 2). Ст. 3126.

¹⁶ См.: мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Г.А. Гаджиева по делу о проверке конституционности положений статьи 31.1 Федерального закона «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», постановления Правительства Российской Федерации «О взимании платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн» и статьи 12.21.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision235178.pdf> (дата обращения — 1 января 2020 г.).

цией РФ относится к прерогативам публичной власти¹⁷. Правовое регулирование соответствующих отношений, связанных с исполнением плательщиками публичной финансовой обязанности по внесению данной платы и предоставлением им гарантий в этих отношениях, в силу ст. 10, 71 (п. «В», «Д», «З», «И») и ст. 76 (ч. 1) Конституции РФ может быть установлено только федеральным законодателем либо в определенном им порядке. Такая возможность должна была быть предусмотрена в федеральном законе, ведь именно федеральный законодатель призван, руководствуясь целями обеспечения баланса конституционных ценностей, определять объем их нормативного содержания, механизмы реализации, включая уровни правового регулирования, а также меру юридической ответственности за их нарушение¹⁸.

Поэтому функцию создания общеобязательных норм не может выполнять юридическое лицо частного права, в том числе общество с ограниченной ответственностью, которое заключило концессионное соглашение с Федеральным дорожным агентством. Конституционный Суд РФ в этой ситуации смог восстановить конституционную правового регулирования и не дал развиваться институту, деятельность которого не вписывалась в конституционную модель власти Российской Федерации.

Наделение оператора правом взимания платы согласно п. 6 и 11 Правил, утвержденных постановлением Правительства РФ от 14 июня 2013 г. № 504, не предполагает наличие у него каких-либо возможностей распоряжаться внесенными плательщиками денежными средствами, кроме как перечислять их в полном объеме в федеральный бюджет, а также — в установленных нормативными актами случаях — возвращать плательщику. Соответственно, не допускается использование оператором этих денежных средств для иных целей, что согласуется с конституционно-правовой характеристикой данной платы как обязательного неналогового платежа в бюджет¹⁹. Однако платеж осуществляется на банковский счет, который открыт оператором. Исходя из положений ч. 4 ст. 845 Гражданского кодекса РФ право собственности на денежные средства принадлежат лицу, которое является клиентом банка (владельцем счета).

Это не означает, что управление публичной собственностью через договорные отношения с юридическим лицом — неверный шаг в сфере управления собственностью в Российской Федерации. Но чтобы заключить такой договор, необходимо принять нормативные правовые акты, которые внесут определенность в статус оператора системы. Нельзя довольствоваться минимальными изменениями в законодательстве от случая к случаю с отсылками на уточнения в подзаконном регулировании.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Для управления собственностью с помощью юридического лица публичного права применяются разные правовые формы.

В основу классификации таких форм были положены три критерия: форма юридического лица; наличие права собственности у юридического лица; юридическая конструк-

¹⁷ См.: постановление Конституционного Суда РФ от 6 апреля 2004 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 87 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации от 17 июля 2001 года № 538 «О деятельности негосударственных организаций по лоцманской проводке судов» в связи с жалобой международной общественной организации «Ассоциация морских лоцманов России» и автономной некоммерческой организации «Общество морских лоцманов Санкт-Петербурга» // СЗ РФ. 2004. №15. Ст. 1519; постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2005 г. №8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов о федеральном бюджете на 2003 год, на 2004 год и на 2005 год и постановления Правительства Российской Федерации «О порядке исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти» в связи с жалобами граждан Э.Д. Жуховицкого, И.Г. Пойма, А.В. Понятовского, А.Е. Чеславского и ОАО «Хабаровскэнерго» // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. 2). Ст. 3199.

¹⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 14 мая 2009 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности положения подпункта «б» пункта 4 постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» в связи с запросом Верховного суда Республики Татарстан». П. 4.3 // СЗ РФ. 2009. № 22. Ст. 2752.

¹⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 31 мая 2016 г. № 14-П. П. 4.2. Абз. 4 // СПС «Гарант».

ция, которая связывает публичную власть с юридическим лицом публичного права. На основе этих критериев можно выделить четыре правовые формы:

1. Субъект в специальной форме юридического лица, который обладает правом собственности на переданное имущество (государственная корпорация, публично-правовая компания);

2. Субъект в специальной форме юридического лица, который обладает вещными правами, отличными от права собственности на переданное имущество. К данной правовой форме можно отнести государственные компании. Передача отдельных вещных прав на публичное имущество является неизбежным инструментом в управлении.

Данная форма управления собственностью используется чаще других. Одна из причин заключается в универсальности этой формы, так как ее можно применить не только к государственной компании или государственному унитарному предприятию, но и к государственной корпорации, а также другим юридическим лицам публичного права. По сути, государство как собственник имущества может само решать, какой именно объем имущественных прав можно передать тому или иному лицу публичного права;

3. Юридическое лицо со специальным статусом, которое было создано в традиционной для гражданского права форме (ООО, фонд и др.). Примером может служить наделенный статусом управляющей компании фонд «Сколково»;

4. Юридическое лицо, которое по договору будет управлять имуществом в публичных интересах. К данной форме можно отнести ООО «РТ-Инвест Транспортные Системы», с которым заключено концессионное соглашение в отношении объектов системы «Платон».

Важно отметить, что одно юридическое лицо публичного права может использовать несколько правовых форм управления собственностью. Так, государственная корпорация, которая является специальной формой юридического лица, обладает правом собственности на переданное имущество. Вместе с тем государственной корпорации не запрещено обладать вещными правами, которые отличны от права собственности на переданное имущество.

Каждая правовая форма управления собственностью юридических лиц публичного права имеет свои теоретические и практические проблемы. В связи с этим можно выделить слабую гармонизацию регулирования института государственной корпорации, а также неопределенность в развитии данного института с учетом введения новой формы юридического лица — публично-правовой компании.

Также необходимо констатировать, что институт государственной компании в своем статусе дублирует такие формы юридического лица, как государственная корпорация и публично-правовая компания. Такая форма юридического лица является лишней и вполне может быть исключена из действующего законодательства.

Можно также говорить о слабой правовой проработке статуса управляющей компании применительно к ситуации фондом «Сколково»: у данного юридического лица недостаточно правовых обязанностей перед государством, а у государства недостаточно правовых и институционализированных механизмов для влияния на деятельность фонда «Сколково». При заключении соглашения о государственно-частном партнерстве, предполагающего, что частный партнер будет осуществлять публичные функции, необходимо заранее закрепить особые требования к такому частному партнеру, а также не передавать ему такие функции, которые свойственны исключительно органам власти (в частности, осуществление нормативного правового регулирования). ■

Ключевые слова

юридические лица публичного права, публичная собственность, государственно-частное партнерство, управление собственностью

Список источников

1. Анисимов А.П. Государственная корпорация как форма нерационального распоряжения государственной собственностью // Пробелы в российском законодательстве. 2009. № 4.
2. Ивашкина С.Г. Гражданско-правовой статус государственной корпорации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011.

3. *Иншакова А.* Государственная корпорация «Роснано» vs ОАО «Роснано»: вопросы правосубъектности // *Власть*. 2011. № 9.
4. *Кирдина С.Г.* Государственные корпорации — ответ на глобальные экономические вызовы // *Академический вестник*. 2012. № 2.
5. *Козлов Ю.М., Побежимова Н.И., Резвых В.Д.* и др. Государственное управление социалистической общенародной собственностью (административно-правовой аспект проблемы). М., 1983.
6. *Мозолин В.П.* Правовой статус государственной корпорации и юридическая природа права собственности на принадлежащее ей имущество // *Журнал российского права*. 2009. № 1.
7. *Саурин А.А.* Право собственности в Российской Федерации: конституционно-правовые пределы реализации и ограничения: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2014.
8. *Суханов Е.А.* Проблемы правового регулирования отношений публичной собственности и новый Гражданский кодекс // *Гражданский кодекс России. Проблемы. Теория. Практика: Сборник памяти С.А. Хохлова*. М., 1998.
9. *Талапина Э.В.* Управление государственной собственностью. СПб., 2002.
10. *Чиркин В.Е.* Юридическое лицо публичного права. М., 2007.

Статья поступила в редакцию 24.03.2021, одобрена после рецензирования 24.05.2021, принята к опубликованию 01.06.2021.