

ГРАЖДАНСКОЕ И СЕМЕЙНОЕ ПРАВО

DOI: 10.17803/1994-1471.2023.146.1.086-098

Ю. А. Зайцева*

Особенности гражданской правосубъектности публично-правовой компании

Аннотация. В статье анализируется гражданская правосубъектность публично-правовой компании. По результатам исследования автор делает вывод о том, что частный интерес публично-правовой компании как участника гражданских правоотношений, а также способы его реализации (круг и содержание правоотношений, складывающихся для их реализации) формируются под влиянием публичного интереса Российской Федерации. Ввиду чего гражданская правоспособность публично-правовой компании предопределена ее нормативно установленными публичными полномочиями и видами деятельности и имеет «компетенционный» характер. Объем гражданской правоспособности публично-правовой компании подвержен изменению при изменении имеющихся у нее публичных полномочий, что свидетельствует о лабильном характере ее гражданской правоспособности. При реализации гражданской правоспособности возникающие у публично-правовой компании субъективные права имеют реактивное действие для третьих лиц вне гражданского правоотношения. Выявлены также ограничения действия в отношении публично-правовой компании принципа свободы и автономии ее воли.

Ключевые слова: публично-правовая компания; некоммерческая организация; правосубъектность; гражданская правоспособность; гражданская дееспособность; субъективные права; автономия воли; свобода договора; частный интерес; публичный интерес.

Для цитирования: Зайцева Ю. А. Особенности гражданской правосубъектности публично-правовой компании // Актуальные проблемы российского права. — 2023. — Т. 18. — № 1. — С. 86–98. — DOI: 10.17803/1994-1471.2023.146.1.086-098.

Peculiarities of a Civil Legal Personality of a Public Law Company

Yulia A. Zaitseva, Postgraduate Student, Department of Civil Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
julia_82x@mail.ru

Abstract. The paper analyzes the civil legal personality of a public law company. According to the results of the study, the author concludes that the private interest of a public law company as a participant in civil legal relations, as well as the ways of its implementation (the range and content of legal relations that are formed for their implementation) are formed under the influence of the public interest of the Russian Federation. In view of this,

© Зайцева Ю. А., 2023

* Зайцева Юлия Анатольевна, аспирант кафедры гражданского права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
julia_82x@mail.ru

civil legal capacity of a public law company is predetermined by its legally established public powers and activities and has a «competence» character. The scope of the civil legal capacity of a public law company is subject to change when its public powers change, which indicates the labile nature of its civil legal capacity. When exercising civil legal capacity, subjective rights arising from a public law company have a reactive effect for third parties beyond the civil legal relationship. The paper describes limitations of the principle of freedom and autonomy of its will in relation to a public law company.

Keywords: public law company; non-profit organization; legal personality; civil legal capacity; civil legal capacity; subjective rights; autonomy of will; freedom of contract; private interest; public interest.

Cite as: Zaitseva YuA. Osobennosti grazhdanskoj pravosubektnosti publichno-pravovoy kompanii [Peculiarities of a Civil Legal Personality of a Public Law Company]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2023;18(1):86-98. DOI: 10.17803/1994-1471.2023.146.1.086-098. (In Russ., abstract in Eng.).

Поиск оптимальной формы участия государства в имущественном обороте привел к созданию новой формы унитарной некоммерческой организации — публично-правовой компании (ППК), создаваемой Российской Федерацией исключительно на основании федерального закона или Указа Президента РФ. В настоящее время Российской Федерацией создано шесть ППК: «Фонд развития территорий»¹, «Российский экологический оператор»², «Военно-строительная компания»³, «Единый заказчик в сфере строительства»⁴, «Единый регулятор азартных игр»⁵, «Роскадастр»⁶.

Возможность признания данной организационно-правовой формы самостоятельной

была закреплена в процессе реформирования гражданского законодательства на основании Федерального закона от 05.05.2014 № 99-ФЗ⁷, внесшего существенные изменения в гл. 4 ГК РФ о юридических лицах. При этом ни понятие публично-правовой компании, ни нормы о ее правовом статусе в ГК РФ включены не были, что не позволило четко определить особенности правового статуса ППК. В дальнейшем был принят специальный Федеральный закон от 03.07.2016 № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁸ (далее — Закон о ППК). Несмотря на его общий характер, создание каждой ППК

¹ Федеральный закон от 29.07.2017 № 218-ФЗ «О публично-правовой компании “Фонд развития территорий” и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 30.12.2021) // СЗ РФ. 2017. № 31 (ч. I). Ст. 4767.

² Указ Президента РФ от 14.01.2019 № 8 «О создании публично-правовой компании по формированию комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами “Российский экологический оператор”» // СЗ РФ. 2019. № 3. Ст. 234.

³ Указ Президента РФ от 18.10.2019 № 504 «О создании публично-правовой компании “Военно-строительная компания”» // СЗ РФ. 2019. № 42 (ч. III). Ст. 5894.

⁴ Федеральный закон от 22.12.2020 № 435-ФЗ «О публично-правовой компании “Единый заказчик в сфере строительства” и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 52 (ч. I). Ст. 8581.

⁵ Федеральный закон от 30.12.2020 № 493-ФЗ «О публично-правовой компании “Единый регулятор азартных игр” и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 1 (ч. I). Ст. 32.

⁶ Федеральный закон от 30.12.2021 № 448-ФЗ «О публично-правовой компании “Роскадастр”» // СЗ РФ. 2022. № 1 (ч. I). Ст. 17.

⁷ Федеральный закон от 05.05.2014 № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 19. Ст. 2304.

⁸ СЗ РФ. 2016. № 27 (ч. I). Ст. 4169.

осуществляется на основании специальных нормативных актов федерального уровня, закрепляющих исключительность и специфичность их правового статуса. То есть фактически каждая ППК имеет индивидуальный статус, ввиду чего сложно говорить о наличии системности гражданско-правового статуса юридического лица в форме ППК.

Каждый индивидуальный нормативный правовой акт о создании ППК раскрывает цели деятельности конкретного юридического лица данной формы через реализацию публичных полномочий, из чего ясно, что создается ППК именно для осуществления государственных функций. Это также прямо следует из легального определения публично-правовой компании⁹.

Все действующие ППК имеют очевидную публичную направленность деятельности, а большинство из них способствуют реализации установленной Президентом РФ национальной цели Российской Федерации «Комфортная и безопасная среда для жизни»¹⁰. Деятельность ППК «Фонд развития территорий» и ППК «Военно-строительная компания» призвана обеспечить улучшение жилищных условий населения и увеличение объема жилищного строительства; функционирование ППК «Российский экологический оператор» — снижение выбросов опасных загрязняющих веществ, оказывающих наибольшее негативное воздействие на окружающую среду и здоровье человека. Что касается ППК «Единый заказчик в сфере строительства», то ее создание способствует централизации государственных заказчиков при строительстве

объектов государственной собственности, необходимость которой предусмотрена Общенациональным планом действий, и обеспечивает восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения¹¹. Создание ППК «Роскадастр», в свою очередь, обусловлено достижением целей государственной программы «Национальная система пространственных данных»¹². Большинство действующих ППК внесены в перечень организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед Правительством РФ¹³.

Кроме того, ППК способна реализовывать полномочия и функции, свойственные государственным органам. Согласно п. 5 ст. 2 Закона о ППК компания может осуществлять управление государственным имуществом, что является функцией государственного органа¹⁴. Необходимо отметить, что в случае делегирования ППК указанной функции неизбежно возникнет вопрос о природе оснований управления государственным имуществом. Поскольку подобное полномочие передается в силу прямого нормативного предписания, основание управления компанией государственным имуществом не имеет цивилистического характера. Это свидетельствует о сходстве правового статуса компании и государственного органа. На это указывает и то, что согласно п. 5 ст. 2 Закона о ППК возможно делегирование ППК таких функций государственных органов, как оказание государственных услуг; выработка и проведение государственной политики (что в соответствии с пп. «а» п. 3 Указа Президента РФ от 09.03.2004

⁹ П. 1 ст. 2 Закона о ППК.

¹⁰ См.: пп. «в» п. 2 Указа Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2020. № 30. Ст. 4884.

¹¹ См.: проект федерального закона № 105544-7 «О публично-правовой компании “Единый заказчик в сфере строительства” и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1055441-7> (дата обращения: 05.06.2022).

¹² См.: пояснительная записка к проекту федерального закона № 20316-8 «О публично-правовой компании “Роскадастр”» // СПС «КонсультантПлюс».

¹³ См.: пп. 37(1)–37(4) Перечня организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед Правительством Российской Федерации, утв. постановлением Правительства РФ от 22.07.2013 № 613 // СЗ РФ. 2013. № 30 (ч. II). Ст. 4121.

¹⁴ См.: пп. «г» п. 2 Указа Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

№ 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» может осуществляться только федеральными министерствами). По общему правилу делегирование ППК государственных функций осуществляется нормативным актом о ее создании, но для отдельных ППК возложение на них публичных функций возможно и специальными поручениями Президента РФ¹⁵.

Помимо полномочий, в нормативном акте о создании ППК должны быть указаны и виды деятельности, которые она вправе осуществлять (ст. 3 Закона о ППК). Для каждой действующей ППК нормативно установленные виды деятельности являются индивидуальными и обусловленными целями деятельности. Например, у ППК «Фонд развития территорий» в качестве видов деятельности упоминается строительство, выплата возмещения гражданам — участникам

строительства и гражданам — членам жилищно-строительного кооператива или иного специализированного потребительского кооператива¹⁶; у ППК «Военно-строительная компания» — выполнение работ, оказание услуг по подготовке документации по планировке территории и производство строительных материалов, конструкций и изделий¹⁷; у ППК «Российский экологический оператор» — разработка информационных систем, образовательная и просветительская деятельность в области обращения с твердыми коммунальными отходами¹⁸; у ППК «Единый заказчик в сфере строительства» — строительство, выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ¹⁹.

Анализ целей создания действующих ППК²⁰ позволяет сделать вывод, что специфика их задач предполагает достижение целей деятельности только при участии в имущественных

¹⁵ Например, Президент РФ поручил Российскому экологическому оператору разработать совместно с Правительством РФ комплекс мер по уменьшению негативного воздействия отходов производства и потребления на особо охраняемые природные территории федерального значения, а также принять меры по минимизации использования на таких территориях пластиковой упаковки, по раздельному накоплению отходов, экологическому просвещению и развитию волонтерской деятельности. Военно-строительной компании поручено строительство автомобильных дорог на территории Республики Крым и г. Севастополя (см.: п. 6 перечня поручений по итогам Пленарного заседания форума АСИ, утв. Президентом РФ 19.12.2020 // СПС «КонсультантПлюс»; п. 3 Перечня поручений по итогам совещания по социально-экономическому развитию Крыма и Севастополя, утв. Президентом РФ 05.02.2020 № Пр-191 // СПС «КонсультантПлюс»).

¹⁶ Пп. 1, 3, 4, 11 п. 3 ст. 3 Федерального закона от 29.07.2017 № 218-ФЗ «О публично-правовой компании «Фонд развития территорий» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 30.12.2021).

¹⁷ Пп. «а», «г» п. 6 Указа Президента РФ от 18.10.2019 № 504 «О создании публично-правовой компании «Военно-строительная компания»».

¹⁸ Пп. «а» п. 4 Указа Президента РФ от 14.01.2019 № 8 «О создании публично-правовой компании по формированию комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами «Российский экологический оператор»».

¹⁹ Пп. 3, 5 п. 1 ст. 4 Федерального закона от 22.12.2020 № 435-ФЗ «О публично-правовой компании «Единый заказчик в сфере строительства» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

²⁰ Деятельность действующих ППК касается таких сфер, как размещение объектов военной инфраструктуры и техническое перевооружение таких объектов; ресурсосбережение; предотвращение вредного воздействия отходов на здоровье человека и окружающую среду; предоставление государственных услуг в сферах регистрации прав на недвижимость, геодезии и картографии и др.; реализация государственной жилищной политики и защита интересов граждан — участников долевого строительства; выполнение функций государственного заказчика и застройщика при строительстве объектов недвижимости государственной собственности; обеспечение внебюджетного финансирования спорта в России.

отношениях, а делегированные им публичные полномочия хотя и реализуются за рамками гражданского оборота, но вместе с тем выступают основой, причиной их вступления в гражданский оборот.

Согласно ст. 49 ГК РФ правоспособность юридического лица определяется его целями деятельности, предусмотренными в учредительном документе. Однако в качестве таких целей для ППК установлено выполнение функций и полномочий публично-правового характера (п. 5 ст. 2 Закона о ППК). В этой связи необходимо отметить, что точно определенный круг подведомственных вопросов с соответствующим объемом прав и обязанностей, необходимых для осуществления деятельности, в доктрине определяют как «компетенцию», употребляя данное понятие применительно к государственным органам, компетенцию которых определяет государство²¹. Принимая во внимание отмеченное сходство правового статуса государственного органа и ППК, термином «компетенция» полагаем необходимым обозначать определяемые нормативно публичные полномочия и виды деятельности ППК. Именно компетенцией и предопределяется гражданская правоспособность ППК. Это дает основания для вывода, что специальная гражданская правоспособность компании особая, условно ее можно назвать «компетенционной».

Соответственно, включаемые в содержание гражданской правоспособности ППК возможности могут быть разного характера.

К первой группе таких возможностей следует отнести возможности заключать гражданско-правовые сделки, в основе которых лежит особый интерес ППК, сформированный под влиянием публичного интереса ее учредителя.

Отдельные государственные задачи, возложенные на конкретную ППК, определяемые Российской Федерацией исходя из публичных интересов, предопределяют формирование у нее как у юридического лица — субъекта гражданского права частных интересов особого характера, в соответствии с которыми и конструируется ее воля. Это свидетельствует о том, что частные интересы ППК являются особыми, сочетаемыми с волей государства. О согласовании и совпадении воли ППК и воли государства в процессе ее деятельности как субъекта гражданского права свидетельствует и то, что применительно к отдельным ППК государство принимает непосредственное участие в финансировании их деятельности в случае недостаточности средств ППК²².

Вторую группу составляют возможности ППК заключать гражданско-правовые сделки, в основе которых лежит частный интерес ППК, направленный на поддержание ее текущего состояния, на создание условий для ее функционирования как юридического лица.

Необходимо отметить, что реализация публично-правовой компанией первого вида возможностей, как правило, имеет целью удовлетворение интересов государства и общества, то есть иных лиц.

Применительно к случаям, когда из юридического акта вытекают не только последствия, составляющие цель сделки и обусловленные намерением сторон, но и другие последствия, которые не находятся в причинной связи с намерением сторон и касаются совершенно посторонних и юридически безучастных третьих лиц, в научной литературе обсуждается понятие «рефлексивное действие» права, впервые выделенное Р. фон Иерингом²³ и в дальнейшем исследованное Ю. С. Гамбаровым, утверждав-

²¹ См.: Ямпольская Ц. А. Субъекты советского административного права : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1957. С. 159, 187 ; Советское административное право : учебник / под ред. С. С. Алексеева. М., 1985. Вып. 1. С. 138.

²² Например, по состоянию на 31 декабря 2019 г. Фонду развития территорий вследствие недостаточности собственных средств предоставлены государственные субсидии в размере 62,86 млрд руб., включая 43,46 млрд руб. из федерального бюджета, 11,59 млрд руб. из бюджета Московской области, 7,81 млрд руб. из бюджетов субъектов РФ (см.: аудиторское заключение независимого аудитора о бухгалтерской (финансовой) отчетности данной ППК за 2019 г. URL: <https://xn--214-mdd8bf5b.xn--p1ai/about/finresults/> (дата обращения: 24.02.2021)).

²³ См.: Jhering R. von. Geist des römischen Rechts auf den verschiedenen Stufen seiner Entwicklung. Teil 3, Bd. 1. S. 328.

шим, что рефлексивное действие права является составляющей субъективного права — наряду с его активным действием и пассивным действием. При таком действии субъективное право, наряду с действием управомоченного субъекта, производит последствия, выгодные или невыгодные для посторонних третьих лиц. При этом третьи лица, относительно которых имеет место рефлексивное действие права, не находятся в юридических отношениях с управомоченным субъектом и рефлексивное действие возникает для них независимо от воли, желания и намерения лиц, совершающих юридический акт (сторон сделки), как непреднамеренное последствие наступившего по отношению к ним факта. Одновременно рефлексивное действие находится и вне власти самих третьих лиц, которые не могут иметь субъективные права на получаемую выгоду, а в случае нанесения рефлексивным действием вреда у третьих лиц отсутствует возможность защищаться от негативного воздействия в форме субъективного права. При этом одним из существенных критериев рефлексивного действия ученые выделяют его случайный характер²⁴.

Реализация ППК особого интереса при вступлении в гражданские правоотношения, сформированного под влиянием публичного интереса Российской Федерации, не позволяет говорить о случайном характере тех выгод, которые

получают третьи лица при вступлении ППК в гражданский оборот, а значит — о рефлексивном действии права в том понимании, которое дано этой категории в научной литературе. Но наличие преднамеренного «эффекта выгоды» для третьих лиц при реализации ППК своей гражданской правосубъектности позволяет утверждать о наличии в субъективном праве ППК реакции для третьих лиц²⁵. Реакция проявляется в том, что из совершаемого ППК юридического акта вытекают не только последствия, составляющие саму цель сделки, но и последствия, касающиеся посторонних третьих лиц, обусловленные намерением ППК такие последствия вызвать. В связи с наличием подобной реакции можно говорить о реактивном действии субъективного права ППК для третьих лиц, возникающем независимо от их воли и желания, но по намерению самой ППК. При этом реактивное действие субъективного права имеет место в результате вступления ППК в правоотношения, обусловленные реализацией компетенции, определяемой в нормативном акте о ее создании. Наличие эффекта выгоды применительно к третьим лицам сближает договоры, заключаемые ППК, с выделяемыми в науке договорами в пользу третьего лица²⁶, однако, в отличие от последних, заключаемые ППК договоры не порождают конкретное право требования у третьего лица.

²⁴ Активное действие права направлено на интересы управомоченного субъекта, пользующегося объектом права в своем интересе и определяющим способ и форму этого пользования. Пассивное действие права связано с целью объекта права и направлено на обеспечение права будущего управомоченного субъекта, при временном отсутствии такого субъекта в настоящем. В качестве примера Ю. С. Гамбаров приводит состояние наследства в период времени от смерти наследодателя до вступления в наследство его правопреемников. Это состояние, несмотря на временное отсутствие управомоченного лица, исключая возможность активного действия права, защищается объективным правом в смысле охранения целостности наследственного имущества путем установления его связанности с целью наследства — служить интересам наследников. См.: *Гамбаров Ю. С.* Курс гражданского права. Т. 1 : Часть общая. СПб., 1911. С. 382–389.

²⁵ Реакция (от лат. *actio* — действие) — действие, состояние, процесс, возникающие в ответ на какое-либо воздействие. См.: *Большой энциклопедический словарь* // URL: <https://gufo.me/dict/bse/%D0%A0%D0%B5%D0%B0%D0%BA%D1%86%D0%B8%D1%8F>.

²⁶ См.: *Нолькен А. М.* Договоры в пользу третьих лиц. Опыт теоретического исследования по гражданскому праву // *Вестник гражданского права*. 2018. № 2 (Т. 18). С. 121–201 ; *Бибикова Е. В.* Договора в пользу третьего лица в российском и европейском частном праве: сравнительно-правовой обзор // *Вестник экономического правосудия Российской Федерации*. 2017. № 12. С. 95–157.

Поставленное государством во главу угла достижение интересов государства и общества в деятельности ППК позволяет утверждать, что субъективные права ППК в гражданских правоотношениях будут иметь реактивное действие в отношении третьих лиц (общества и государства), и это является целью ее создания. Достижение ППК поставленных перед ней публичных задач побуждает ее вступать в такие гражданские правоотношения, в связи с реализацией которых возникает реактивное действие субъективных прав ППК вне гражданского правоотношения, относительно третьих лиц.

В содержание принципа свободы договора ученые включают такие элементы, как право заключать или не заключать тот или иной договор; право выбора контрагента по договору; право выбора вида договора и определения его условий²⁷. В этой связи И. А. Покровский указывает, что гражданские права — это только права, а не обязанности, и субъект, который ими наделен, вправе как воспользоваться этими правами, так и нет. То есть не осуществление прав не составляет правонарушения²⁸.

Для субъектов гражданского права со специальной правоспособностью предполагаются ограничения деятельности, связанные с возможностью иметь только те гражданские права, которые соответствуют предусмотренным в учредительных документах целям деятельности. При таком соответствии данные субъекты

свободны при реализации своей правоспособности. Однако для ППК в административном порядке могут быть установлены правоотношения, в которые она обязана вступить, их субъектный состав и содержание. Например, ППК «Военно-строительная компания» в императивном порядке, без ее собственного волеизъявления определена Правительством РФ в качестве подрядчика при выполнении работ по строительству Тульского областного онкологического диспансера, с одновременным установлением Правительством РФ в одностороннем порядке существенных условий заключаемого между компанией и субъектом РФ (Тульской областью) контракта (в том числе цены контракта, порядка авансирования, условий об отсутствии обеспечения контракта)²⁹. При этом необходимо отметить, что подобный объект недвижимости не является предметом основной деятельности данной ППК. В таком же императивном порядке указанная ППК определена единственным исполнителем работ по обследованию зданий федерального казенного учреждения³⁰; поручением Президента РФ ей предписано вступить в гражданские правоотношения по строительству автомобильных дорог на территории Республики Крым и г. Севастополя³¹. Кроме того, государством могут определяться контрагенты для отдельных договоров, заключаемых ППК в определенный период времени³². А при предоставлении ППК субсидий из

²⁷ См.: *Басин Ю. Г.* Избранные труды по гражданскому праву. СПб., 2003. С. 37.

²⁸ См.: *Покровский И. А.* Основные проблемы гражданского права // URL: <https://civil.consultant.ru/elib/books/23/info/>.

²⁹ См.: распоряжение Правительства РФ от 15.12.2020 № 3319-р «Об определении публично-правовой компании «Военно-строительная компания» единственным исполнителем осуществляемых для нужд Тульской области закупок работ по строительству объекта «Государственное учреждение здравоохранения «Тульский областной онкологический диспансер», г. Тула (строительство онкологического центра в г. Тула, в том числе проектно-изыскательские работы)» // СЗ РФ. 2020. № 51. Ст. 8546.

³⁰ См.: распоряжение Правительства РФ от 15.04.2021 № 982-р «Об определении публично-правовой компании «Военно-строительная компания» единственным исполнителем осуществляемых в 2021 году закупок работ по обследованию объектов капитального строительства» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³¹ См.: п. 3 перечня поручений по итогам совещания по социально-экономическому развитию Крыма и Севастополя, утв. Президентом РФ 05.02.2020 № Пр-191 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³² Например, на период 2021–2022 гг. ООО «Группа Компаний «Трансстройинвест»» определена единственным исполнителем осуществляемых ППК «Единый заказчик в сфере строительства» работ, связанных с инженерными изысканиями, архитектурно-строительным проектированием, строительством и рекон-

федерального бюджета отбор предполагаемых к приобретению или финансированию за счет субсидий объектов недвижимости³³ осуществляется не самими ППК, а государственным органом, который также является и инициатором решений о приобретении компанией в собственность за счет таких субсидий конкретных объектов недвижимости. При этом таким государственным органом является не обязательно тот, который осуществляет полномочия учредителя компании³⁴.

Таким образом, любые государственные органы³⁵, в том числе и не осуществляющие полномочия учредителя компании, могут мерами административно-правового характера принудить ее к определенному поведению в гражданско-правовой сфере, определить конкретные гражданские правоотношения, в которые она должна вступить, их субъектный состав и содержание. Государственные органы способны в любой момент расширить или сузить объем гражданской правоспособности ППК, а также

впоследствии изменить, отменить принятые ими подобные решения. Это подчеркивает публично-правовой статус ППК и свидетельствует о лабильном (лат. *labilis* — подвижный, скользящий, неустойчивый, изменчивый) характере объема ее гражданской правоспособности. Такой характер проявляется еще и в том, что изменение объема имеющихся у ППК полномочий (например, наделение ее новыми полномочиями) влечет изменение и объема ее гражданской правоспособности. Это показательно на примере ППК «Фонд развития территорий», содержание гражданской правоспособности которой расширилось в связи с увеличением круга лиц, чьи права она должна обеспечить (к их числу стали относиться члены жилищно-строительных кооперативов), а также в связи с наделением ее новыми функциями по строительству объектов инженерно-технической, социальной, транспортной инфраструктуры, в целях последующей безвозмездной передачи объектов инфраструктуры в государственную

струкцией объектов Международного детского центра «Артек». См.: распоряжение Правительства РФ от 13.03.2021 № 607-р // СЗ РФ. 2021. № 12. Ст. 2071.

³³ Такой отбор осуществляется с учетом приоритетов и целей развития Российской Федерации и исходя из прогнозов и программ социально-экономического развития, государственных программ, отраслевых доктрин, концепций и стратегий развития на среднесрочный и долгосрочный периоды, а также документов территориального планирования, исходя из поручений и указаний Президента РФ и поручений Правительства РФ. Это касается, например субсидий, направляемых на мероприятия по осуществлению капитальных вложений в объекты капитального строительства, находящиеся в собственности компаний; на предоставление взноса в уставные (складочные) капиталы юридических лиц, акции (доли) которых принадлежат компаниям, в целях последующего осуществления капитальных вложений в объекты капитального строительства, находящиеся в собственности указанных юридических лиц. См.: пп. 1, 3–4 постановления Правительства РФ от 29.12.2017 № 1691 «О порядке принятия решений о предоставлении из федерального бюджета субсидий государственным корпорациям (компаниям), публично-правовым компаниям» // СЗ РФ. 2018. № 3. Ст. 528.

³⁴ Таким государственным органом является главный распорядитель средств федерального бюджета, ответственный за реализацию мероприятий государственной программы, в рамках которых планируется предоставление субсидии, а в случае отсутствия такой программы, главный распорядитель средств федерального бюджета, наделенный в соответствующей сфере ведения. См.: п. 3 постановления Правительства РФ от 29.12.2017 № 1691 «О порядке принятия решений о предоставлении из федерального бюджета субсидий государственным корпорациям (компаниям), публично-правовым компаниям» // СЗ РФ. 2018. № 3. Ст. 528.

³⁵ Правительство РФ и Президент РФ также относятся к органам государственной власти. См.: Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 45. Ст. 7061; Эбзеев Б. С. Конституция, власть и свобода в России: Опыт синтетического исследования. М.: Проспект, 2014. С. 210.

или муниципальную собственность³⁶; новыми функциями застройщика и технического заказчика в соответствии с Градостроительным кодексом РФ³⁷.

Реализация ППК в гражданских правоотношениях воли, сформированной не ею, а государством в лице соответствующего государственного органа, свидетельствует об ограниченном проявлении у нее такого признака гражданских правоотношений, как автономия воли. В возможности принудить ППК к определенному поведению в гражданских правоотношениях проявляется существенная особенность, выражающаяся в ее публично-правовой обязанности реализовывать определенным образом свою гражданскую правоспособность, приобретать и осуществлять конкретные субъективные права. Наличие такого обязывающего правомочия в научной литературе связывается с понятием «правообязанность», активно употреблявшемся в советское время применительно к неимущественным отношениям³⁸. В юридической литературе подчеркивается, что соединенность прав и обязанностей в формулу «полномочия» озна-

чает правообязанность, характерную для публичной сферы, которую нельзя не реализовать³⁹, при этом правообязанность как органическое сочетание прав и обязанностей является составляющей компетенции⁴⁰. Полагаем возможным присоединиться к данной позиции ученых, справедливо указывающих на то, что властное полномочие — это правообязанность. В имущественных же отношениях концепция «правообязанности» объяснялась использованием в советский период административно-командных методов управления для регулирования частноправовых отношений, когда в силу планового характера экономики того периода организации обладали не только гражданскими правами, например правом пользоваться имуществом, но и обязаны были эти права осуществлять⁴¹. В современных условиях возможность осуществления теории «правообязанности» также не исключается⁴².

Вышеприведенные примеры реализации ППК гражданской правосубъектности свидетельствуют, что для нее характерно совпадение гражданских прав и обязанностей с преваляро-

³⁶ См.: п. 1 ст. 1 Федерального закона от 04.11.2019 № 359-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О публично-правовой компании по защите прав граждан — участников долевого строительства при несостоятельности (банкротстве) застройщиков и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” и Федеральный закон “О несостоятельности (банкротстве)”» // СЗ РФ. 2019. № 44. Ст. 6180.

³⁷ См.: Ст. 10 Федерального закона от 13.07.2020 № 202-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 29. Ст. 4512.

³⁸ Так, согласно Конституции СССР 1936 г. труд являлся одновременно и обязанностью каждого трудоспособного гражданина, и его правом. См.: Ст. 12, 18 Конституции (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утв. постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936) // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1936. № 283.

³⁹ См. подробнее: *Тихомиров Ю. А.* Административное право и процесс: Полный курс. М., 2001. С. 166; *Елистратов А. И.* Понятие о публичном субъективном праве. Теория субъективных публичных прав А. А. Рождественского. М., 1913. С. 6; *Грачев Т. С.* Права и обязанности: модели единства // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. 2009. № 5. С. 32.

⁴⁰ См.: *Алексеев Н. Н.* Обязанность и право // Алексеев Н. Н. Русский народ и государство. М., 1998. С. 158–159.

⁴¹ См. подробнее: *Генкин Д. М.* Сочетание прав с обязанностями в советском праве // Советское государство и право. 1964. № 7. С. 35; *Черданцев А. Ф.* Понятие технико-юридических норм и их роль в формировании общественных отношений // Советское государство и право. 1964. № 7. С. 136.

⁴² Так, в качестве примера «правообязанности» Е. В. Вавилин приводит положения п. 5 ст. 448 ГК РФ, согласно которой победитель торгов имеет не только право подписать договор, но и такую же обязан-

ванием последних. В частности, к «правообязанностям» можно отнести функции ППК, указанные в правовом акте о ее создании.

Применительно к каждой ППК могут быть установлены также отдельные случаи ограничения возможности, либо, напротив, необходимости заключения договоров, что свидетельствует об ограниченном действии принципа свободы договора для ППК. Так, при предоставлении ППК «Фонд развития территорий» имущественного взноса Российской Федерации в размере 30 млрд руб. для финансирования мероприятий по восстановлению прав граждан Правительством РФ определено конкретное количество таких граждан и срок реализации данной компанией всех необходимых мероприятий (как представляется, в том числе и гражданско-правового характера) по защите прав этих граждан⁴³. То есть по достижении этого срока данная ППК по указанию Правительства РФ обязана «освоить» указанную сумму денежных средств (находящихся у нее в собственности) посредством

вступления в гражданские правоотношения в части, например, банкротства должников — застройщиков, строительства многоквартирных домов, выплаты денежного возмещения гражданам и т.д. В этом случае дееспособность ППК реализуют ее органы, но выражают они в гражданских правоотношениях не волю, сформированную самой ППК, ее органами, а государственную волю, выраженную Правительством РФ⁴⁴. Примером ограничения свободы договора выступает также определение не самой ППК, а Правительством РФ⁴⁵ условий, заключаемых ППК «Фонд развития территорий» договоров поручительства (обеспечивающих исполнение застройщиками кредитных договоров с банками) и условий реализации права компании на заключение таких договоров⁴⁶.

Таким образом, специфика целей деятельности ППК находит свое отражение и в волеобразовании, которое в полной мере имеет место лишь при заключении сделок, направленных на поддержание ее текущей деятельности. При

ность, за неисполнение которой он утрачивает внесенный задаток. См.: *Вавилин Е. В.* Понятие и механизм осуществления гражданских прав и исполнения обязанностей // Журнал российского права. 2004. № 5. С. 38–39.

⁴³ См.: распоряжение Правительства РФ от 30.04.2020 № 1193-р «О выделении средств на финансирование мероприятий, направленных на восстановление прав граждан — участников долевого строительства и членов жилищно-строительных кооперативов» // СЗ РФ. 2020. № 19. Ст. 3045.

⁴⁴ При этом в гражданских правоотношениях такая воля не будет волей учредителя. Функции учредителя у Фонда осуществляет не Правительство РФ, а Минстрой РФ. См.: п. 2 ст. 2 Закона о Фонде; п. 1 постановления Правительства РФ от 18.11.2013 № 1038 «О Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 47. Ст. 6117.

⁴⁵ П. 2 ст. 13.2 Закона о банкротстве.

⁴⁶ В пункте 1 ст. 13.2 Закона о Фонде установлены условия, при которых Фондом может быть дано поручительство по кредитному договору: если договор участия в долевого строительстве с первым участником долевого строительства заключен без использования счетов эскроу, представлен на государственную регистрацию до 01.07.2019, и привлечение средств участников долевого строительства осуществляется с использованием счетов эскроу; если проценты по целевому кредиту не превышают действовавшую на дату заключения кредитного договора ключевую ставку Центрального банка РФ, увеличенную на три процентных пункта; если застройщик не имеет просроченной задолженности по налогам, сборам и иным обязательным платежам в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, а также требований по возмещению им гаранту выплаченных в соответствии с условиями банковской гарантии денежных сумм; если в отношении застройщика на дату заключения кредитного договора не возбуждено производство по делу о несостоятельности (банкротстве) и не проводятся процедуры ликвидации юридического лица; если отсутствует решение арбитражного суда о приостановлении деятельности застройщика в качестве меры административного наказания или о приостановлении осуществления им деятельности, связанной с привлечением денежных средств участников долевого строительства.

вступлении в гражданский оборот, обусловленном достижением обозначенных государством целей деятельности, волеобразование ППК осуществляется на государственном уровне под влиянием публичного интереса ее учредителя. Представляется, что вышеуказанные особенности гражданской правосубъектности ППК предусмотрены законодателем в целях реактивного эффекта для третьих лиц при осуществлении ППК субъективных прав, то есть в целях гарантии деятельности ППК в интересах государства и общества, как это указано в вышеприведенном легальном определении публично-правовой компании.

Дееспособность юридического лица реализуется посредством органов управления, состоящих, в свою очередь, из конкретных физических лиц, которые формируют и выражают волю юридического лица вовне, во взаимоотношениях с другими субъектами гражданского права (п. 1 ст. 53 ГК РФ). В предусмотренных законом случаях юридическое лицо может приобретать гражданские права и принимать на себя гражданские обязанности через своих участников (п. 2 ст. 53 ГК РФ). В этих случаях действия органов или участников признаются действиями самого юридического лица. Однако у ППК участников нет, а характер ее органов управления является «прогосударственным», поскольку органы управления ППК имеют публичную составляющую: государство определяет порядок их формирования, осуществления полномочий и компетенцию, а также непосредственно формирует высшие органы управления. Наличие в составе высших органов управления представителей органов государственной власти позволяет государству осуществлять управление и контроль за деятельностью ППК. При этом отдельные полномочия в отношении ППК на основании специального нормативного акта вправе осуществлять Президент РФ⁴⁷. Это указывает на то, что фактически реализация дееспособности ППК осуществляется ее учредителем, что не свойственно иным юридическим лицам.

Таким образом, гражданская правоспособность ППК является специальной и имеет особый характер. Во-первых, ее содержание нормативно установлено: 1) правовым актом о создании, устанавливающим ее компетенцию; 2) уставом, содержание которого должно соответствовать нормативному акту о создании компании; 3) иными актами, определяющими необходимость и/или условия вступления компании в те или иные гражданские правоотношения. Во-вторых, гражданская правоспособность ППК, реализация которой осуществляется ею под влиянием публичного интереса государства, является «компетенционной». Совокупность возможностей ППК приобретать гражданские права обусловлена целями ее деятельности, которые, в свою очередь, предопределены ее компетенцией (функциями и полномочиями), установленной в нормативном акте о ее создании. Именно реализация компетенции служит основанием вступления ППК в гражданские правоотношения. При этом автономность деятельности ППК проявляется не в свободе решения вопроса, осуществлять определенную деятельность или нет, а в свободе и самостоятельности при выборе способов выполнения поставленных перед нею публичных задач. В-третьих, гражданская правоспособность ППК характеризуется лабильностью и может изменяться государственными органами (в том числе и не осуществляющими полномочия учредителя компании) без внесения соответствующих изменений в устав и акт о создании компании, что вынуждает контрагентов для определения содержания правоспособности компании на момент совершения сделки обращаться ко всему законодательству, регулирующему деятельность конкретной ППК, а не только к ее уставу и акту о создании. В-четвертых, в отдельных случаях при реализации гражданской правоспособности ППК возникающие у нее субъективные права имеют реактивное действие для третьих лиц, хотя и не вступающих в конкретные правоотношения, но получающих определенные выгоды от участия компании в правоотношениях с иными лицами.

⁴⁷ См. подробнее: *Зайцева Ю. А.* Управление публично-правовых компаний: структура органов, их формирование и деятельность // *Право и государство: теория и практика.* 2019. № 5 (173). С. 45–48.

В отличие от других субъектов гражданского права и юридических лиц, у ППК ограничена автономия воли, что выражается в реализации ею в гражданских правоотношениях не столько своей воли, сколько воли, сформированной любым государственным органом, в том числе осуществляющим полномочия учредителя. В отношении отдельных ППК может быть ограничено действие принципа свободы договора, что выражается, например, в нормативном установлении для нее конкретных случаев необходимости заключить договор; определении не самой ППК, а Правительством РФ условий

отдельных заключаемых ею договоров. Как видится, подобные ограничения обусловлены деятельностью ППК в интересах государства и общества.

Отмеченное свидетельствует о возможности использования ППК для достижения поставленных перед ней целей разнородного инструментария, предполагающего как реализацию публично-правовых полномочий в строго установленной государством области, так и активное участие в гражданском обороте, что предопределяет присущие гражданской правосубъектности ППК особенности.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Алексеев Н. Н. Обязанность и право // Алексеев Н. Н. Русский народ и государство. — М., 1998. — 635 с.
2. Басин Ю. Г. Избранные труды по гражданскому праву. — СПб., 2003. — 589 с.
3. Вавилин Е. В. Понятие и механизм осуществления гражданских прав и исполнения обязанностей // Журнал российского права. — 2004. — № 5. — С. 35–43.
4. Генкин Д. М. Сочетание прав с обязанностями в советском праве // Советское государство и право. — 1964. — № 7. — С. 27–38.
5. Грачев Т. С. Права и обязанности: модели единства // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. — 2009. — № 5. — С. 31–33.
6. Елистратов А. И. Понятие о публичном субъективном праве. Теория субъективных публичных прав А. А. Рождественского. — М., 1913. — 39 с.
7. Зайцева Ю. А. Управление публично-правовых компаний: структура органов, их формирование и деятельность // Право и государство: теория и практика. — 2019. — № 5 (173). — С. 45–48.
8. Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права // URL: <https://civil.consultant.ru/elib/books/23/info/>.
9. Советское административное право : учебник / под ред. С. С. Алексеева. — М., 1985. — Вып. 1. — 542 с.
10. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс : Полный курс. — М., 2001. — 696 с.
11. Черданцев А. Ф. Понятие технико-юридических норм и их роль в формировании общественных отношений // Советское государство и право. — 1964. — № 7.
12. Ямпольская Ц. А. Субъекты советского административного права : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 1957. — 682 с.
13. Jhering R. von. Geist des romischen Rechts auf den verschiedenen Stufen seiner Entwicklung. — Teil 3, Bd. 1.

Материал поступил в редакцию 10 июня 2022 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Alekseev N. N. Obyazannost i pravo // Alekseev N. N. Russkiy narod i gosudarstvo. — M., 1998. — 635 s.
2. Basin Yu. G. Izbrannyye trudy po grazhdanskomu pravu. — SPb., 2003. — 589 s.
3. Vavilin E. V. Ponyatie i mekhanizm osushchestvleniya grazhdanskikh prav i ispolneniya obyazannostey // Zhurnal rossiyskogo prava. — 2004. — № 5. — S. 35–43.

4. Genkin D. M. Sochetanie prav s obyazannostyami v sovetskom prave // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. — 1964. — № 7. — S. 27–38.
5. Grachev T. S. Prava i obyazannosti: modeli edinstva // Vektor nauki Tolyattinskogo gosudarstvennogo universiteta. — 2009. — № 5. — S. 31–33.
6. Elistratov A. I. Ponyatie o publichnom subektivnom prave. Teoriya subektivnykh publichnykh prav A. A. Rozhdestvenskogo. — M., 1913. — 39 s.
7. Zaytseva Yu. A. Upravlenie publichno-pravovykh kompaniy: struktura organov, ikh formirovanie i deyatel'nost // Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika. — 2019. — № 5 (173). — S. 45–48.
8. Pokrovskiy I. A. Osnovnye problemy grazhdanskogo prava // URL: <https://civil.consultant.ru/elib/books/23/info/>.
9. Sovetskoe administrativnoe pravo: uchebnik / pod red. S. S. Alekseeva. — M., 1985. — Vyp. 1. — 542 s.
10. Tikhomirov Yu. A. Administrativnoe pravo i protsess: Polnyy kurs. — M., 2001. — 696 s.
11. Cherdantsev A. F. Ponyatie tekhniko-yuridicheskikh norm i ikh rol v formirovanii obshchestvennykh otnosheniy // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. — 1964. — № 7.
12. Yampolskaya Ts. A. Subekty sovetskogo administrativnogo prava: dis. ... d-ra yurid. nauk. — M., 1957. — 682 s.
13. Jhering R. von. Geist des romischen Rechts auf den verschiedenen Stufen seiner Entwicklung. — Teil 3, Bd. 1.