

Фархад Карагусов,
главный научный сотрудник НИИ частного права
Каспийского университета (г. Алматы, Казахстан),
член Международной академии сравнительного правоведения (IACL),
доктор юридических наук, профессор

**Ладо Чантурия – человек, открывший концепцию юридических
лиц публичного права для Казахстана**

Посвящается моему дорогому другу, прекрасному человеку и великому юристу современности доктору юридических наук, профессору, члену Международной академии сравнительного правоведения Ладо Чантурия по случаю его 60-летия!



I. Профессор Л.Л. Чантурия стал тем человеком, который открыл для казахстанской научной общественности категорию юридического лица публичного права (далее – «ЮЛПП»).

В рамках Международной научно-практической конференции, посвящённой 10-летию независимости Республики Казахстан 18 – 19 июня 2001 года, он сделал интереснейший доклад о классификации субъектов гражданского права и системе юридических лиц, предусмотренных в

Гражданском кодексе Грузии.¹ Доклад Ладо вызвал неподдельный интерес и весьма оживленную дискуссию. Но к идее признания ЮЛПП в казахстанском праве долгое время относились с недоверием и скептически.

Вместе с тем, из доклада мы поняли, что конструкция юридического лица публичного права позволяет государству эффективно участвовать в гражданско-правовых отношениях на равноправной основе со всеми другими участниками гражданского оборота. Как позже в другой своей публикации сформулировал сам Л.Л. Чантурия, разделение в Гражданском кодексе Грузии юридических лиц на юридические лица частного права и юридические лица публичного права «явилось революционной новеллой на всем пост-советском пространстве... С введением понятия юридических лиц публичного права [Гражданский – Ф.К.] кодекс определил законодательные границы для государства, в рамках которых государство правомочно создавать юридические лица. Все юридические лица публичного права, и прежде всего само государство, являются равными участниками гражданских отношений».²

II. Прошло уже более тридцати лет с того момента, когда в суверенном Казахстане началось формирование действующего гражданского законодательства. И только несколько лет назад впервые в казахстанском праве было проведено, остающееся пока единственным, достаточно комплексное исследование по вопросу о том, что это такое – юридическое лицо публичного права. В рамках него были рассмотрены вопросы о том, для чего и как национальное законодательство большинства экономически развитых государств содержит нормы, формирующие правовой институт юридических лиц публичного права, насколько необходимы или целесообразны существование такого правового института в праве Казахстана и, собственно, функционирование юридических лиц публичного права в рамках отечественной политической и социально-экономической системы, а если восприятие этой правовой концепции необходимо или целесообразно, то как это восприятие должно быть осуществлено.

Сейчас мы понимаем, что: (1) юридическое лицо публичного права – это способ участия государства и/или иных публично-правовых образований в гражданском обороте, (2) каждое такое юридическое лицо публичного права учреждается и действует в целях осуществления или соблюдения конкретного всеобщего или публичного интереса в масштабах страны или отдельно территории / местной общины, (3) для этого используются определенные организационно-правовые формы,

¹ См. Чантурия Л. Юридические лица – правовая конструкция современного права. В: Чантурия Л. Свобода и ответственность: право и правосудие постсоветской эпохи. Тбилиси: Издательство «САНИ», 2004. – 170 с. С. 39 – 60.

² См. Chanturia L. The Development of Civil Law in Georgia. In: Georgia in Transition: Experience and Perspectives, King L. and Khubua G. (eds.). Peter Lang, 2009. Pp. 9 – 10.

предусмотренные законом для юридических лиц частного права, (4) независимо от того, является субъект юридическим лицом публичного права или частного права, этот субъект имеет совершенно равноправный статус со всеми другими участниками сферы гражданских правоотношений, и (5) учреждение, деятельность и прекращение юридических лиц публичного права (каждого из них в отдельности или определенной категории таких лиц) регулируется специальными нормами специального закона / законов.

Для нас также является очевидным, что в каждой национальной системе, где признается существование юридических лиц публичного права, правовая основа для ЮЛПП различается. И сама национальная система ЮЛПП может иметь заметные особенности (в том числе обусловленные традицией, спецификой государственного устройства и территориального деления, ролью церкви или иных публичных организаций общенационального значения, самостоятельностью местных общин или территорий и другими факторами). Однако же вышеперечисленные критерии ЮЛПП присущи практически всем соответствующим правовым порядкам.

III. Необходимость регулирования казахстанским законодательством правового статуса юридических лиц публичного права, как и надлежащего восприятия опыта развитых правовых порядков в формировании необходимых правовых и организационных условий для эффективного функционирования юридических лиц публичного права не вызывает сомнения. Мы убеждены не только в том, что такое восприятие будет способствовать прогрессивному развитию нашего государства и общества, но также и в том, что сопоставимой альтернативы правовому регулированию юридических лиц публичного права не существует для страны, стремящейся к устойчивости своего развития в качестве экономически и политически самостоятельного правового государства с активным и ответственным за будущее своего народа гражданским обществом, а также к своему более полному и всестороннему участию в международных политических, гуманитарных, экономических и иных общественных отношениях, к интеграции в систему социально-экономических связей в качестве ее равноправного участника.

За прошедшие с момента принятия казахстанского ГК десятилетия мы видим, что переход от использования сугубо советских форм участия государства в гражданских отношениях (которые были созданы для целей существовавшей в СССР командной плановой экономики) к нормальным для рыночной экономики системе и формам явно затянулся. При решении вопроса о внедрении понятия ЮЛПП в национальную правовую систему аргумент о необходимости учитывать сложности переходного периода, который звучал убедительно на определенном этапе исторического развития наших государств, по истечении 30 лет утрачивает свою

значимость.¹ Более того, опыт Грузии, Молдовы, Азербайджана и стран Балтии показывает, что отказ от советской системы участия государства в гражданском обороте и использование конструкций ЮЛПП может быть успешным (хотя масштабы экономики могут иметь значение, но, как думается, только в отношении сроков перехода к использованию новых правовых форм).

А самое главное: столь длительная приверженность советским принципам управления народным хозяйством (даже и при использовании уже корпоративных форм ведения экономической деятельности) объективно привело к тому, что созданные правовые основы для участия государства в предпринимательской деятельности явно показали их неэффективность и необоснованность.

IV. Примечательно, что еще в 2002 году, обращаясь к вопросу о правовых формах участия государства в хозяйственном обороте, профессор Ю.Г. Басин детально анализировал появившиеся к тому моменту так называемые национальные компании, совершенно определенно идентифицировав их как средство непосредственного управления важнейшими экономико-производственными процессами со стороны государства, а также удовлетворения и защиты им своих интересов. При этом он однозначно понимал национальную компанию как особую организационно-правовую форму юридического лица или «новый по существу вид юридического лица», появление и широкое развитие которой оценил как «одну из самых серьезных мер современного государственного управления свободным рынком». В то же время, Ю.Г. Басин особо выделил то, что деятельность национальных компаний осуществляется с игнорированием «аксиомы гражданского права», которая заключается в «возможности для государственных органов, представляющих государство, вступать и в публичные, и в частные правоотношения», в то время, как «национальные компании [являясь коммерческими организациями – Ф.К.] обладают и властными, и взаимозависимыми (гражданскими) правами, и обязанностями в рамках одного правоотношения, по одному предмету прав и обязанностей».

Отдельно Ю.Г. Басин подчеркивал, что «никаких обобщающих законодательных актов, определяющих особенности правового положения национальных компаний: порядка их образования и ликвидации, управления ими – не принималось». В качестве решения проблемы он со всей однозначностью указал, что «нужен уже отдельный законодательный акт, поскольку национальная компания, будучи акционерным обществом, помимо своих публичных функций вступает в гражданско-правовые отношения, в том числе – в инвестиционные договоры», и выразил твердое

¹ См. Маковский А.Л. Новые гражданские кодексы государств-участников СНГ: стабильность и переходный характер регулирования. В: Маковский А.Л. О кодификации гражданского права (1922 – 2006). М.: Статут, 2010. - 736 с. С. 690 – 691.

мнение о том, что такой акт должен быть «в основном гражданско-правовым законом». При этом он обозначил конкретные конструкции, подлежащие установлению в таком законе, а также предупредил о том, что «создание нового по существу вида юридического лица и активное введение его в важнейшие сферы экономики требует тщательного анализа и придирчивых критических оценок возможных последствий для дальнейшего развития рыночного (в том числе инвестиционного) оборота в стране при обеспечении должной защиты публичных и социальных интересов казахстанского общества».¹

V. К сожалению, казахстанское законодательство и дальше стало развиваться своим путем без серьезного учета международного опыта в регулировании способов и форм участия публично-правовых образований в гражданских отношениях. Соответствующая законодательная основа развивалась как правовая среда для функционирования такого чудища, как «квазигосударственный сектор». При этом, наряду с корпоративными организациями (АО и ТОО) с прямым или косвенным участием государства в их капитале этот феномен объединяет в себе и государственные предприятия, а также любые иные аффилированные с ними юридические лица, при этом не запрещая создание ими дочерних организаций с также неограниченным правом создавать свои дочерние организации.²

Этот монстр (квазигосударственный сектор) развился до невероятных размеров, и он не только не способствовал процветанию нашего общества и благополучию нашего народа, но обусловил возникновения определенных существенных предпосылок кровавых событий в январе 2022 года в Казахстане. После того, как действующий президент Казахстана взял ситуацию под свой контроль, он потребовал кардинального реформирования упомянутого «квазигосударственного сектора», в том числе, для снижения вредоносного эффекта от его существования. К сожалению, поручения главы государства были восприняты довольно буквально, и вместо ликвидации квазигосударственного сектора, его пытаются сохранить, хотя и с некоторыми (причем непродуманными и необоснованными) изменениями в законодательном регулировании.³

Конечно же, вызывает поддержку отраженная в предлагаемых документах по реформе квазигосударственного сектора идея упразднения такой организационно-правовой формы юридических лиц, как государственное предприятие. Однако, единственно обоснованной реформой квазигосударственного сектора, нацеленной на прогрессивное

¹ См. Басин Ю.Г. Национальная компания. В: Басин Ю.Г. Избранные труды по гражданскому праву. Предисловие Сулейменов М.К., Ихсанов Е.У. Сост. Сулейменов М.К. – Алматы: АЮ – ВШП «Әділет», НИИ частного права КазГЮУ, 2003. – 734 с. С. 199 – 211.

² См. п/п. 31) ст. 3 Бюджетного кодекса Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года № 95-IV.

³ См. Концепция проекта Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам развития квазигосударственного сектора» (январь 2023 года). Интернет-ресурс https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=33808420

развитие Казахстана, обеспечение устойчивости национальной экономики и благополучие граждан в этом случае, все-таки, представляется отказ от квазигосударственного сектора и формирование сначала должной правовой основы, а затем - разумной системы юридических лиц публичного права.

VI. К этому вопросу мы обратились в 2017 году, проведя сравнительно-правовое исследование относительно содержания правового понятия юридического лица публичного права и опыта некоторых иностранных государств по законодательному регулированию правового положения юридических лиц публичного права. По результатам этой работы мы пришли к убеждению не только в том, что казахстанское право может воспринять концепцию ЮЛПП, но и в том, что надлежащее восприятие казахстанским правом этой концепции целесообразно и необходимо для развития правового государства, гражданского общества и свободного рынка. По результатам этой работы мы издали два больших аналитических отчета, включающих в себя обзор опыта иностранных государств и собственно Концепцию восприятия казахстанским правом института юридических лиц публичного права.

Как и профессор Ю.Г. Басин, мы также считаем, что законодательная основа о ЮЛПП должна быть преимущественно гражданско-правовым законодательством, а внедрять этот институт в национальную систему права следует вдумчиво и ответственно.

Упомянутая Концепция восприятия института ЮЛПП в редакции 2018 года сохраняет свою полную актуальность. При этом, ее реализация должна осуществляться с учетом следующих двух моментов.

Во-первых, институт ЮЛПП должен быть внедрен таким образом, как это принято в подавляющем большинстве государств-участников Организации Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР / OECD) (хотя и с учетом национальных особенностей). И ни в коем случае это не должно повлечь ослабления государственности Республики Казахстан, необоснованного вмешательства правоохранительных органов в деятельность ЮЛПП и необоснованного перераспределения национальных богатств.

Во-вторых, уже сегодня мы являемся убежденными сторонниками той позиции, что институт ЮЛПП должен быть внедрен в нашу правовую систему таким образом, чтобы из казахстанского права и казахстанской экономической системы безвозвратно исчез квазигосударственный сектор. Не надо реформировать этот сектор, он должен быть ликвидирован (даже если концепция его реформирования и включает в себя ликвидацию государственных предприятий, что мы также предлагаем и в своей Концепции внедрения ЮЛПП). К сожалению, на данном этапе такая ликвидация самой формы государственных предприятий предлагается без учета существенных факторов, игнорирование которых приведет к

печальным последствиям, в связи с чем нами была опубликована соответствующая научная статья.¹

При этом подчеркнем, что проведенный нами анализ иностранного законодательства позволяет сделать вывод о том, что конструкция ЮЛПП применима не только к формам участия государства в имущественном обороте. Она также эффективна при организации любой деятельности, способствующей или направленной на осуществление признаваемого публичного или иного всеобщего интереса. Например, в иностранных правовых порядках в формах ЮЛПП выступают местные общины, их применяют органы местного самоуправления, с их использованием организуется хозяйственная деятельность других публичных и/или общественных образований (например, национальная церковь, национальные или общенародные форумы и ассоциации и тому подобные организации).

VII. Таким образом, к вопросу о целесообразности (даже – необходимости) восприятия казахстанским правом правовой концепции юридического лица публичного права мы обращаемся на протяжении уже более пяти лет.

При этом, о наличии в Казахстане консенсуса (общественного, внутригосударственного, как в отношениях между ветвями государственной власти, так и внутриаппаратного, или хотя бы на уровне теоретических разработок в правовой науке) говорить не приходится.

На уровне государственной власти важность внедрения правового института юридических лиц публичного права в национальную правовую систему не осознана до настоящего момента. Также и в теории гражданского права Казахстана интерес к этой теме до сих пор не приобрел хоть как-то широкого распространения. А в утвержденной в ноябре 2021 года Концепции правовой политики лишь подчеркивается необходимость «продолжать проработку вопроса имплементации международно-правового опыта по внедрению института юридических лиц публичного права в национальную правовую систему».²

В то же время, при подготовке проекта этой Концепции правовой политики Казахстана мы неизменно предлагали восприятие института ЮЛПП в рамках модернизации гражданского законодательства, в частности, таким образом, чтобы именно в Гражданском кодексе предусмотреть классификацию юридических лиц на юридические лица публичного права и юридические лица частного права, а также разработать, утвердить и реализовать в законодательстве концепцию внедрения

¹ См. Сулейменов М.К., Карагусов Ф., Дуйсенова А.Е. Ликвидация государственных предприятий и юридические лица публичного права. [23.01.2023]. Интернет-ресурс https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37317026

² См. Концепция правовой политики Республики Казахстан до 2030 года, утвержденная указом Президента Республики Казахстан от 15 октября 2021 года № 674. П. 4.3. Интернет-ресурс <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000674>

института юридических лиц публичного права (в том числе, публиковали такие свои предложения).¹ Основанием для такого подхода является то, что, как уже указывалось ранее, ЮЛПП являются формой участия государства именно в гражданском обороте, средством или инструментом осуществления государством хозяйственной деятельности.

Если Казахстан движется в направлении все большей интеграции в систему международных гуманитарных и социальных связей и экономических отношений с развитыми экономиками мира, заметного участия в системе международной торговли, то вопрос о восприятии национальным правом конструкции ЮЛПП, признаваемой практически во всех странах ОЭСР, а также получающей все большее развитие в правовых порядках на территории бывшего СССР, даже не должен обсуждаться. Такое восприятие с учетом передового опыта законодательного регулирования в развитых юрисдикциях представляется необходимым.

VIII. Что касается нашей научной Концепции восприятия правового института юридических лиц публичного права законодательством Республики Казахстан (далее – «Концепция»), то основой для ее разработки явились результаты проведенных нами в конце 2017 года изучения вопросов теории юридического лица и законодательной практики регулирования правового положения юридических лиц публичного права в законодательствах ряда иностранных государств, включая некоторые страны–участницы ОЭСР,² а также в 2018 году – изучения и анализа казахстанского законодательства на предмет целесообразности и обоснованности совершенствования национального законодательства о юридических лицах относительно публично-правовых образований, участвующих в частноправовых отношениях, введения понятия «юридическое лицо публичного права». Результаты обоих этапов исследований были доложены и обсуждены в рамках международной конференции, состоявшейся 17-18 мая 2018 года в г. Алматы.³ Сама Концепция опубликована в интернете.⁴

¹ См., например, Предложения НИИ частного права Каспийского университета по основным направлениям развития гражданского законодательства Республики Казахстан. Интернет-ресурс https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37068414

² См. Отчет по результатам изучения опыта законодательного регулирования статуса юридических лиц публичного права в некоторых развитых иностранных государствах и бывших советских республиках [2018]. - 332 с. Интернет-ресурс <https://atameken.kz/uploads/content/files/ОТЧЕТ%20по%20результатам%20изучения%20опыта.pdf>

³ См. Сулейменов М.К., Карагусов Ф.С., Кот А.А., Дуйсенова А.Е. и др. О юридических лицах публичного права (по результатам коллективного исследования). – Гражданское право в современном мире: влияние на развитие национального права. Материалы юбилейной международной науч.-практ. конф. (в рамках ежегодных цивилистических чтений), посвященной 20-летию цивилистических чтений (Алматы, 17 – 18 мая 2018 г.) / Отв. ред. М.К. Сулейменов. Алматы, 2019. – 528 с. С. 263 – 296).

⁴ См. Аналитический отчет: Концепция восприятия правового института юридических лиц публичного права законодательством Республики Казахстан [2018]. – 112 с. Интернет-ресурс

В качестве ключевого элемента предлагается следующее легальное определение ЮЛПП:

«Юридическим лицом публичного права является организация, учрежденная на основании закона или, если предусмотрено в законе, нормативно-правового акта уполномоченного государственного органа для оказания государственных услуг, осуществления функции материально-технического обеспечения деятельности государственных органов либо для осуществления иной предусмотренной или допустимой законом деятельности во благо всего общества либо в общегосударственном интересе, интересах местного сообщества административно-территориальных единиц. Любая организация, государственная доля прямого или косвенного участия в уставном капитале, уставном фонде или имуществе которой составляет не менее двадцати пяти процентов, является юридическим лицом публичного права».

Поскольку в соответствии с казахстанским ГК государство Республика Казахстан и ее административно-территориальные единицы уже признаны субъектами гражданских прав (наряду с физическими и юридическими лицами), а в отношении них применяются нормы о юридических лицах (если законами не установлено иное), мы не считаем целесообразным именовать их именно юридическими лицами публичного права.

Для того, чтобы ЮЛПП могли участвовать в сфере имущественных отношений, потребуется включение в ГК положения о том, что к ЮЛПП применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из законодательных актов. Все остальные аспекты правового статуса ЮЛПП целесообразно регулировать специальным законом.

Таким образом, мы полагаем целесообразным принятие отдельного закона небольшого объема, содержание которого будет ограничено закреплением легального определения понятия ЮЛПП, а также включенными в него общими положениями о правовом статусе ЮЛПП и основаниях их учреждения. Также потребуется внесение необходимых и целесообразных на каждый данный момент времени изменений и дополнений в действующие законодательные акты на основе законодательно установленных общих для всех ЮЛПП квалифицирующих признаков.

Такой подход позволяет последовательное и более продуманное внедрение в казахстанское право концепции ЮЛПП и проведение соответствующих законодательных изменений.