

Фархад Карагусов, д.ю.н., профессор

Юридическое лицо публичного права: понятие и перспективы восприятия концепции законодательством Республики Казахстан

[презентация в рамках в рамках Круглого стола «Внедрение института «Юридических лиц публичного права» в национальное законодательство» с участием депутатов Мажилиса Парламента Республики Казахстан, уполномоченного по защите прав предпринимателей Казахстана, представителей государственных органов Республики Казахстан и Национальной палаты предпринимателей «Атамекен»]

г. Нур-Султан

27 ноября 2020 года

О проведенной работе

- Во второй половине 2017 года по заказу НПП «Атамекен» проведено обширное исследование относительно понятия юридического лица публичного права (ЮЛПП) и опыта регулирования правового статуса и деятельности ЮЛПП в иностранных правовых системах. Развернутый отчет представлен Заказчику в январе 2018 года*. Результаты исследования также доложены и обсуждены в рамках международной научно-практической конференции**.
- В 2018 году также по заказу НПП «Атамекен» проведено исследование законодательства Республики Казахстан на предмет возможности и перспектив восприятия правового института ЮЛПП казахстанским правом, по результатам которой заказчику представлены отчет, Концепция внедрения института ЮЛПП в правовую систему Казахстана с рекомендациями о необходимых для этого мероприятиях***.

[*См. Отчет по результатам изучения опыта законодательного регулирования статуса юридических лиц публичного права в некоторых развитых иностранных государствах и бывших советских республиках. – 332 с. Интернет-ресурс: <https://atameken.kz/uploads/content/files/ОТЧЕТ%20по%20результатам%20изучения%20опыта.pdf> (23 ноября 2020).

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

*** Аналитический отчет: Концепция восприятия правового института юридических лиц публичного права законодательством Республики Казахстан. – 112 с. Интернет-ресурс: <https://atameken.kz/uploads/content/files/АНАЛИТИЧЕСКИЙ%20ОТЧЕТ%20Концепция%20восприятия.pdf> (23 ноября 2020); Аналитический отчет: Итоговые рекомендации о развитии законодательства Республики Казахстан в целях восприятия правового института юридических лиц публичного права законодательством Республики Казахстан и инструкция по реализации рекомендаций. – 28 с. Интернет-ресурс: <https://atameken.kz/uploads/content/files/АНАЛИТИЧЕСКИЙ%20ОТЧЕТ%20Итоговые%20рекомендации.pdf> (23 ноября 2020).

О концепции юридических лиц публичного права в иностранных правовых порядках

- Правовая категория юридических лиц публичного права сформировалась (и законодательно оформилась) в развитых правовых порядках в результате достаточно длительного исторического развития каждой отдельной из таких национальных правовых систем.
- Понятие ЮЛПП сегодня известно законодательству большинства развитых и развивающихся демократических государств с рыночным типом экономики, включая практически все страны-участницы Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).
- Существование правовой основы ЮЛПП и надлежащая практика ее соблюдения позволяет эффективно упорядочить осуществление государственных функций, оптимизировать работу государственного аппарата, рационально регулировать участие государства в имущественном обороте, а также способствует социально-экономическому развитию, успеху частного предпринимательства, более полной реализации и защите прав граждан.
- Правовое положение ЮЛПП регулируется законодательством многих бывших советских республик, где сформировано и действует (хотя и с различным уровнем совершенства и эффективности) специальное законодательство о правовом положении ЮЛПП и их деятельности (Азербайджан, Грузия, Латвия, Литва, Молдова, Украина, Эстония). Проект обновленного гражданского кодекса Республики Узбекистан также предусматривает деятельность ЮЛПП, отказ от формы государственного предприятия и права хозяйственного ведения.*
- Задача создания правовой основы для ЮЛПП является актуальной для Республики Казахстан.**

[* См. Карагусов Ф. О проекте новой редакции Гражданского кодекса Республики Узбекистан (Общая часть): реформа системы юридических лиц. Интернет-ресурс: https://www.katpartners.kz/Articles/L_Entities_reform_Uz.pdf (23 ноября 2020).

**См. Сулейменов М.К. Модернизация гражданского законодательства Республики Казахстан. Интернет-ресурс: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37103691 (11 ноября 2020)].

Предпосылки создания и деятельности юридических лиц публичного права

- ЮЛПП *создаются для участия государства в гражданском / имущественном обороте. В том числе ЮЛПП являются формой использования государственного имущества в хозяйственном обороте по назначению.**
- ЮЛПП *не нужны для для* исполнения государством публично-правовых функций, функций государственного управления, реализуемых посредством государственных органов.**
- Участие государства в имущественном обороте обусловливается существованием конституционно признанного всеобщего блага: оно служит критерием надлежащего функционирования государства и естественного ограничения свободы реализации субъективных имущественных прав как государством, так и негосударственными субъектами (включая юридических лиц, иных организаций и граждан).
- Участие государства в имущественном обороте ограничивается потребностью и рамками осуществления всеобщего (публичного) интереса: его соблюдение служит основанием для определения содержания и пределов осуществления компетенции государственных органов и субъектов, на которых возложены (делегированы) функции государства.

[*Другой формой является непосредственное участие государства в имущественных отношениях, для чего государство Республика Казахстан, как и административно-территориальные единицы, признаны самостоятельными субъектами гражданско-правовых отношений. По общему правилу, согласно действующему ГК Казахстана «к государству и административно-территориальным единицам применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством». **После введения в казахстанское законодательство понятия ЮЛПП государство и административно-территориальные единицы целесообразно непосредственно признать юридическими лицами публичного права.**

Поэтому (за исключением особых случаев) **государственные органы не должны иметь самостоятельную гражданскую правосубъектность, **не должны признаваться юридическими лицами**. Вместе с тем, допускается в определённых случаях (при наличии определенных условий) **делегирование** определенных государственных функций специально созданным для этого ЮЛПП.]

Особенности правового положения юридического лица публичного права

- *Учреждение на основании (в силу предписаний) закона* или случаях и в порядке, установленных законом.
- Учреждаются и действуют в организационно-правовых формах юридических лиц, предусмотренных в ГК (компании для коммерческих организаций, объединения или фонда - для некоммерческих организаций).
- Строго специальная правоспособность ЮЛПП, обусловленная необходимостью обеспечения определенного всеобщего блага и/или реализации конкретного публичного интереса.
- Каждое ЮЛПП является собственником своего имущества. Установленная законом защита имущества ЮЛПП от обращения взыскания, ареста, установления ограничений.
- Реализация прав акционера в отношении ЮЛПП - в полном соответствии Принципами ОЭСР о корпоративном управлении в компаниях с участием государства.
- Должностные лица ЮЛПП: статус целесообразно приравнять к правовому положению государственных служащих по вопросам отчетности и ответственности, но должно быть и соответствие требованиям передовой практики корпоративного управления относительно профессиональной квалификации директоров компаний, независимости и объективности их суждений при принятии решений по управлению ЮЛПП и ведению его дел.
- Регулярная проверка и оценка деятельности каждого ЮЛПП на предмет ее соответствия целям его учреждения, исполнения годового плана развития и достижения установленных финансовых показателей деятельности (в рамках ежегодного бюджетного процесса).
- Особенности условий и порядка прекращения деятельности ЮЛПП: приватизацией (при достижении цели учреждения либо формировании конкурентного рынка в данной отрасли / на данной территории) или ликвидацией (в случаях как достижения цели учреждения, так и при системном несоблюдении цели его учреждения / неисполнения задач деятельности).

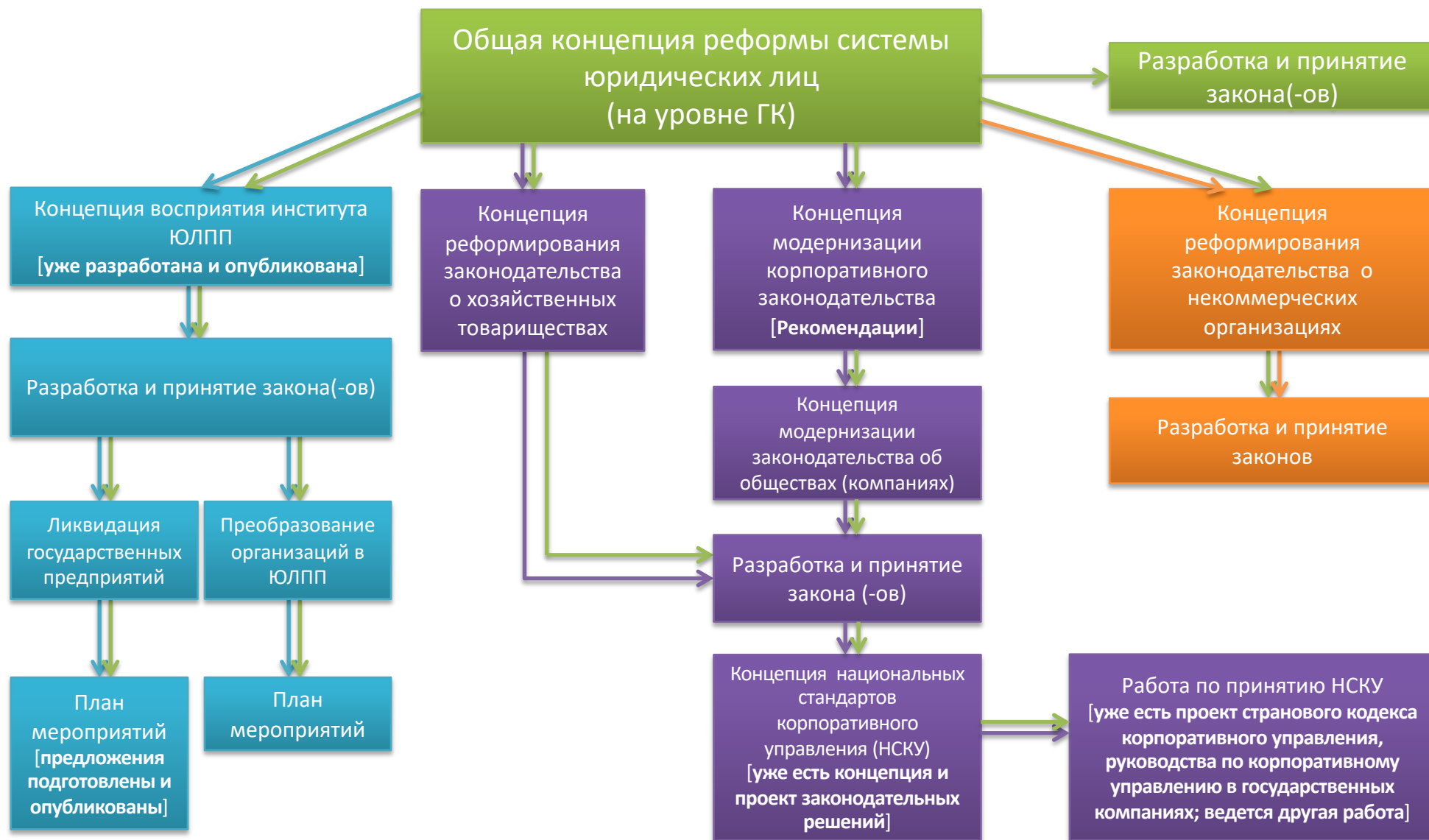
Концепция проекта Закона «О юридических лицах публичного права»

- Обсуждаемая Концепция учитывает передовой опыт зарубежных государств (в том числе – обобщенный на уровне ОЭСР и других международных организаций) относительно содержания понятия ЮЛПП и законодательного регулирования правового статуса и деятельности ЮЛПП.
- *Предлагаемое в Концепции решение о принятии специального закона о ЮЛПП имеет прецеденты в зарубежных правовых системах и может считаться обоснованным в условиях Казахстана, в т.ч. с учетом особенностей нашей правовой системы. Содержание Концепции является в достаточной степени адекватным общепризнанным в развитых правовых системах содержанию понятия ЮЛПП и особенностям правового положения ЮЛПП.*
- Содержание Концепции не исключает дискуссий и различных точек зрения относительно ее содержания. Однако, несомненным является то, что:
 - (1) реализация Концепции может способствовать целям целесообразного восприятия казахстанским правом и законодательной системой института ЮЛПП, и
 - (2) формирование предлагаемой в Концепции правовой основы ЮЛПП создаст условия для достижения целей законодательного регулирования ЮЛПП в Казахстане, в том числе - специально выделенных по результатам проведенных исследований, перечисленных в слайде 2.*
- *Восприятие института ЮЛПП предлагается осуществлять на основании комплексного подхода, включающего реформирование правовой основы всей системы юридических лиц и модернизации корпоративного законодательства Республики Казахстан (см. слайды 7 - 9).***

[*См. Карагусов Ф. Основные выводы по результатам исследования опыта регулирования статуса юридических лиц публичного права в законодательстве иностранных государств и возможности восприятия этой концепции казахстанским правом. – 15 с. Интернет-ресурс: [https://atameken.kz/uploads/content/files/Основные%20выводы%20по%20результатам%20исследования\(1\).pdf](https://atameken.kz/uploads/content/files/Основные%20выводы%20по%20результатам%20исследования(1).pdf) (23 ноября 2020).

**Более подробно об этом см.: Карагусов Ф. Рекомендации по совершенствованию корпоративного законодательства Республики Казахстан: от реформирования системы юридических лиц к модернизации корпоративного законодательства [презентация в рамках видеоконференции, организованной Министерством юстиции Республики Казахстан совместно с The World Bank и Reed Smith; 20 ноября 2020 г.]. Интернет-ресурс: <https://katpartners.kz/Articles/Modcorplaw.pdf> (20 ноября 2020).]

Подход к реформированию правовой основы системы юридических лиц и модернизации корпоративного законодательства*



* Предлагаемый методологический подход к реформированию и модернизации законодательства.

Система юридических лиц по законодательству Республики Казахстан*



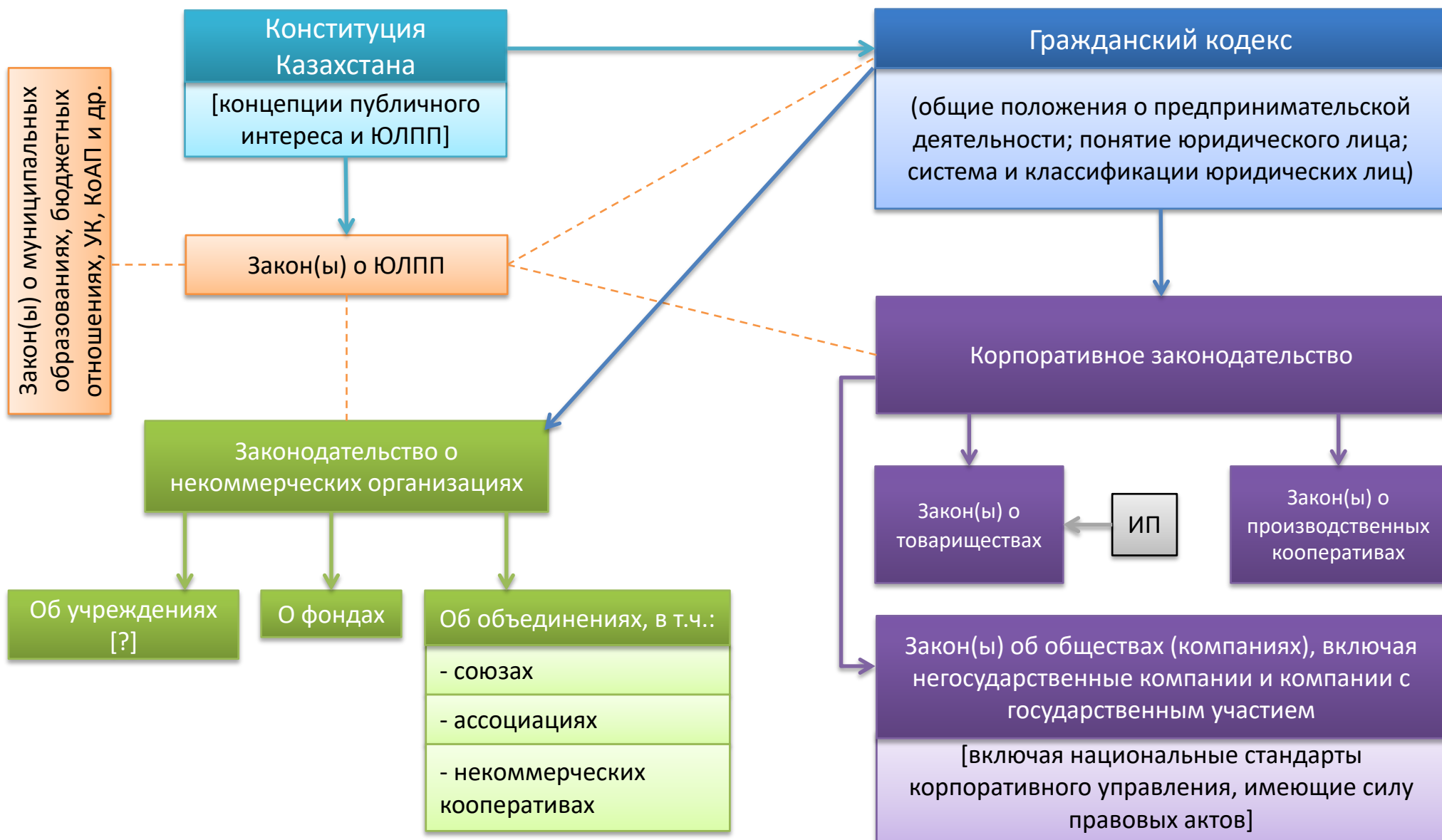
* Предлагаемая реформа системы юридических лиц.

** Включая компании с государственным участием.

Ф. Карагусов

ИП – полные товарищи

Законодательство Республики Казахстан о юридических лицах*



* Предлагаемая система законодательства о юридических лицах.

КӨП РАХМЕТ!

БОЛЬШОЕ СПАСИБО!