

УДК 347

ББК 67.404.91

Предпринимательская деятельность публично-правовых образований

Д.В. Пятков

Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)

Business Activity of Public and Legal Formations

D.V. Pyatkov

Altai State University (Barnaul, Russia)

Предпринята попытка ответить на вопрос, могут ли публично-правовые образования осуществлять предпринимательскую деятельность. Приняты во внимание как современная хозяйственная практика за рубежом (например, в Германии), так и мнения дореволюционных российских юристов (например, Г.Ф. Шершеневича). Сделан вывод о том, что гражданское законодательство не запрещает публично-правовым образованиям непосредственно осуществлять предпринимательскую деятельность, но решение данного вопроса находится в антимонопольном законодательстве, которое налагает существенные ограничения на деятельность публично-правовых образований. Анализируется правовая позиция Конституционного суда России о невозможности совмещения властной деятельности в сфере государственного и муниципального управления и предпринимательской деятельности. Показано, что с юридической точки зрения публично-правовые образования являются лицами, наименее способными к непосредственной предпринимательской деятельности.

Рассмотрен пример предпринимательской деятельности публично-правовых образований (аренда государственного и муниципального имущества), обращено внимание на спорные вопросы квалификации экономической деятельности публично-правовых образований как деятельности предпринимательской (предоставление недр за плату для добычи полезных ископаемых).

Ключевые слова: предпринимательская деятельность, публично-правовые образования, договор, государственное и муниципальное имущество, приватизация.

DOI 10.14258/izvasu(2017)3-17

Согласно ст. 124 Гражданского кодекса Российской Федерации [1] (далее по тексту — ГК РФ) публично-правовые образования участвуют в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с другими лицами. Одним из ви-

The article makes an attempt to answer the question if public and legal formations can realize business activity. Both modern economic practice abroad (for example, Germany) and the views of prerevolutionary Russian lawyers (for example, G.F. Shershenovich) have been taken into account. The conclusion is made that civil legislature does not prohibit public and legal formations to directly realize business activity, but the solution of the given problem lies in the sphere of antimonopoly legislature that imposes some restrictions on the activity of public and legal formations.

The analysis is given to the legal position of the Constitutional Court of Russia on the impossibility of combining of executive activity in the sphere of state and municipal management and entrepreneurial activity. It is shown that from a legal point of view, public and legal formations are the least capable of direct business activity.

The consideration is given to the example of business activity of public and legal formations (rent of state and municipal property), attention is paid to the controversial issues of qualifying the economic activity of public and legal formations as business activity (subsoil use for payment for mining).

Key words: business activity, public and legal formations, agreement, state and municipal property, privatization.

дов таких отношений является предпринимательская деятельность. Значит ли это, что публично-правовые образования являются субъектами предпринимательской деятельности, проще говоря — предпринимателями? Вопрос этот в юридической литературе

исследован мало. В учебниках по предпринимательскому праву иногда в качестве предпринимателей рассматриваются только граждане и юридические лица. Считается, что публично-правовые образования в принципе не могут быть предпринимателями, их правосубъектность не позволяет им выступать в таком качестве [2, с. 140–142; 3, с. 104–107; 4, с. 129–132; 5, с. 131–134]. Некоторые авторы в своих высказываниях в принципе допускают непосредственную предпринимательскую деятельность публично-правовых образований, но подробно на этом вопросе они почти никогда не останавливаются [6, с. 13–20; 7, с. 270–275; 8, с. 40]. Напротив, в литературе начала XX в. сочетание слов «государство как купец» не только использовалось, но даже включалось в заголовки соответствующих разделов учебников. Это обсуждали, об этом спорили, но считали вполне уместной саму постановку вопроса о государстве как купце. Г.Ф. Шершеневич в этой связи писал так: «Относительно юридических лиц возникает вопрос, может ли быть присвоено качество купца тем из них, которые носят публичный характер, как общины, государство» [9, с. 149–150].

В гражданско-правовом регулировании общественных отношений хорошо заметен нарастающий дуализм: к давно существующим правилам, рассчитанным исключительно на предпринимателей, добавляются новые нормы, усиливающие специфику правового режима предпринимательской деятельности. Поэтому, признавая публично-правовые образования субъектами гражданского права, допуская их непосредственное участие в гражданских правоотношениях, следует ответить на вопрос: могут ли применяться к ним в соответствующих случаях гражданско-правовые нормы о предпринимателях или их деятельность всегда подчиняется специальным правилам, рассчитанным скорее на бытовые отношения?

Дозволительная направленность гражданско-правового регулирования располагает к тому, чтобы признать публично-правовые образования в качестве предпринимателей. Но этот взгляд исключительно с гражданско-правовых позиций приходится существенно корректировать ввиду ограничительного воздействия со стороны публичного права на любую экономическую деятельность. Так, согласно п. 3 ст. 15 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» [10] запрещается совмещение функций органов власти и функций хозяйствующих субъектов. В Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 1 октября 1998 г. № 168-О по запросу Администрации Московской области данная норма приводится в качестве примера развития в текущем законодательстве конституционного положения (ч. 1 ст. 34 Конституции РФ) о невозможности совмещения властной деятельности в сфере государственного и муниципального управления и предпринимательской деятельности [11, с. 6].

Все же законодательство о конкуренции не исключает в полной мере возможность предпринимательской деятельности публично-правовых образований. Дело в том, что п. 3 ст. 15 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» завершается словами: «за исключением случаев, установленных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации».

Выступают ли на практике публично-правовые образования в качестве предпринимателей? Обычно в российской практике публично-правовые образования для осуществления предпринимательской деятельности создают юридические лица в различных организационно-правовых формах. В отдельных случаях имущество, которое могло бы использоваться в качестве основы для предпринимательской деятельности самого публично-правового образования, передается в доверительное управление. В качестве предпринимателей будут выступать соответственно созданные юридические лица, доверительные управляющие. В связи с этим представляет интерес предпринимательская деятельность публично-правовых образований за рубежом. Например, в Германии на уровне коммун большинство созданных предприятий не обладают статусом юридического лица. Для федерального центра и федеральных земель такая ситуация допустима, но является исключением [12, с. 130–131]. Если предприятие не обладает статусом юридического лица и принадлежит коммуне, федеральной земле или федеральному центру, очень вероятно, что субъектами соответствующей предпринимательской деятельности являются непосредственно коммуна, федеральная земля или федеральный центр.

Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования также занимаются предпринимательской деятельностью. Пожалуй, наиболее ярким примером предпринимательства этих лиц является передача в аренду казенного государственного и муниципального имущества (земельные участки, здания и сооружения, помещения и т.д.). В таких случаях публично-правовые образования непосредственно (например, через свои уполномоченные органы по управлению имуществом) выступают в качестве арендодателей. Вот как может начинаться преамбула соответствующего договора аренды, написанная лучшим образом с точки зрения юридической техники (формулировка слегка изменена по сравнению с оригиналом): «Российская Федерация в лице руководителя Территориального управления Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Алтайском крае..., именуемая в дальнейшем „Арендодатель“...». Такая деятельность публично-правовых образований соответствует понятию предпринимательства:

— самостоятельная деятельность. Публично-правовые образования признаются субъектами гражданского права, их самостоятельность презюмируется (п. 1 ст. 2 ГК РФ);

— связана с риском. Собственник всегда рискует, передавая свое имущество во владение и пользование другому лицу: вещь может быть повреждена, уничтожена, могут возникнуть проблемы с ее возвратом и проч. Кроме того, существует риск неполучения платы за пользование имуществом вследствие банкротства арендатора или по другим причинам;

— направлена на систематическое извлечение прибыли. Доходы от аренды государственного и муниципального имущества рассматриваются как один из плановых источников пополнения соответствующего бюджета. Государственная регистрация не всеми специалистами рассматривается в качестве признака предпринимательской деятельности.

Есть основания ставить вопрос о предпринимательском характере деятельности публично-правовых образований в сфере пользования природными ресурсами, например при предоставлении недр для добычи полезных ископаемых. При всей специфике правового регулирования этих отношений можно обнаружить договорные элементы в отношениях недропользования [13, с. 50–56]. Без каких-либо сомнений договор следует рассматривать в качестве основания возникновения отношений недропользования по Федеральному закону от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» [14]. Правовая природа договоров в этой сфере требует специального анализа, но применение к соответствующим отношениям гражданско-правовых норм не исключается даже Федеральным законом от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции».

Мы не настаиваем на том, что отношения в сфере платного использования природных ресурсов, в той мере, в какой к ним применимо гражданское законодательство, должны регулироваться так же, как и любая иная предпринимательская деятельность. Но в самом общем плане заметно, что это пример предоставления

одним лицом другим лицам своего имущества за плату. Это деятельность, направленная на систематическое получение дохода. Это самостоятельная деятельность, которая сопряжена с определенным риском для собственника природных ресурсов.

Подвести итог исследованию предпринимательской деятельности публично-правовых образований можно таким образом:

— с юридической точки зрения публично-правовые образования являются лицами, наименее способными к предпринимательской деятельности;

— как правило, вместо публично-правовых образований предпринимательскую деятельность осуществляют от своего имени созданные ими акционерные общества или унитарные предприятия;

— правосубъектность публично-правовых образований позволяет им непосредственно осуществлять предпринимательскую деятельность в порядке исключения, только в случае прямого дозволения со стороны законодателя. Даже некоммерческие организации чувствуют себя свободней в качестве предпринимателей: они вправе осуществлять предпринимательскую деятельность постольку, поскольку это соответствует целям их создания и служит достижению этих целей;

— примеров прямого законодательного дозволения публично-правовым образованиям осуществлять предпринимательскую деятельность от своего имени немного, это не характерно для нашего права. Но существуют правоотношения, которые сложно оценить с уверенностью и однозначно как связанные или не связанные с предпринимательской деятельностью их субъектов. Добываясь ясности в этих вопросах, можно увеличить количество примеров непосредственной предпринимательской деятельности публично-правовых образований, то есть такой деятельности, которую публично-правовые образования осуществляют через свои органы. В качестве резерва, за счет которого расширяется представление о предпринимательской деятельности публично-правовых образований, следует рассматривать приватизацию государственного и муниципального имущества, по крайней мере отдельные ее виды.

Библиографический список

1. Гражданский кодекс Российской Федерации // СЗ РФ. — 1994. — № 32. — Ст. 3301.
2. Белых В.С. Правовое регулирование предпринимательской деятельности в России : монография. — М., 2005.
3. Коммерческое право. В 2 ч. : учебник / под ред. В.Ф. Попондопуло, В.Ф. Яковлевой. 3-е изд., перераб. и доп. Ч. 1. — М., 2002.
4. Предпринимательское право Российской Федерации / отв. ред. Е.П. Губин, П.Г. Лахно. — М., 2003.
5. Российское предпринимательское право: учебник / Д.Г. Алексеева, Л.В. Андреева, В.К. Андреев [и др.]; отв. ред. И.В. Ершова, Г.Д. Отнюкова. — М., 2010.
6. Беляева О.А. Предпринимательское право : учеб. пособие. 2-е изд., испр. и доп. / под ред. В.Б. Ляндреса. — М., 2009.

7. Жилинский С.Э. Предпринимательское право (правовая основа предпринимательской деятельности) : учебник для вузов. 3-е изд., изм. и доп. — М., 2001.

8. Лаптев В.В. Предпринимательское право: понятие, субъекты. — М., 1997.

9. Шершеневич Г.Ф. Курс торгового права. Т. I : Введение. Торговые деятели. — М., 2003.

10. О защите конкуренции : Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ // СЗ РФ. — 2006. — № 31 (Ч. 1). — Ст. 3434.

11. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 01.10.1998 № 168-О по запросу Администрации

Московской области // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. — 1999. — № 1.

12. Лешлер Г. Критерии, сферы и формы государственной экономической деятельности на уровне федерального центра и федеральных земель в Германии // Участие государства в коммерческой деятельности. — М., 2001.

13. Пятков Д.В. Акты государственных органов и органов местного самоуправления как основание возникновения гражданских правоотношений // Государство и право. — 2004. — № 8.

14. О соглашениях о разделе продукции : Федеральный закон от 30.12.1995 № 225-ФЗ // СЗ РФ. — 1996. — № 1. — Ст. 18.