

Гасанова Ш.Ш., Сулейманов Д.И.*

DOI: 10.25108/2304-1730-1749.iolr.2023.71.33-39

УДК: 343.1

**Юридические лица публичного права:
проблемы и тенденции (ч. 1)**

Аннотация: Рассматриваются проблемы создания и функционирования юридических лиц публичного права и связанные с этим извращения благих целей руководства Республики.

Ключевые слова: юридические лица публичного права; цель; функции; административное производство; государство; эльмоцид.

29 декабря 2015 г. принят Закон Азербайджанской Республики № 97-VQ «О юридических лицах публичного права», который лишь за несколько лет существования 24 раза подвергался концептуальным изменениям и дополнениям [7]. Причем дискуссии о его сути и жизнедеятельности активно продолжаются, что является признаком несовершенства.

Вместе с тем, были и выступления маркетингового характера, среди которых следует отметить интервью от 9 февраля 2016 г. бывшего зав. отделом вопросов законодательства и правовой экспертизы Администрации Президента Азербайджанской Республики уважаемого Шахина Магеррам оглы Алиева, ныне ректора Академии юстиции и по совместительству члена наблюдательного Совета публичного юридического лица – Центра правовой экспертизы и законодательных инициатив и подчиненного ему другого публичного лица – Института права и прав человека.

В частности, в интервью Шахин Алиев указал: «... государственное управление, как система, находится в постоянном развитии. Как вам известно, государственная власть имеет 3 ветви: законодательная, исполнительная и судебная власти. Здесь невозможны никакие изменения и поправки, так как эта модель аксиоматична. Органы исполнительной власти не могут заниматься хозяйственной деятельностью, получать прибыль, оказывать платные услуги, так как после выплаты гражданами государству налогов и пошлин требовать от них каких-то других выплат для получения прибыли невозможно. Здесь возникает безвыходная ситуация, потому что с развитием экономики ряд создаваемых новых структур от имени государства вынуждены оказывать людям необходимые платные услуги. К таким структурам, к примеру, можно отнести различные лаборатории в Государственном комитете по метрологии и стандартизации, службы, связанные с проведением землеустроительных работ, в Государственном комитете по имуществу. Таких структур достаточно много, и они вынуждены предоставлять своим подразделениям, оказывающим данные услуги, статус обычного юридического лица гражданского права. Статус обычного юридического лица же означает, что его имущество может быть заложено, в отношении данного имущества может начаться су-

* Гасанова Шалаля Шакир кызы – доктор философии права, доцент (Азербайджан).
E-mail: shelale.hasanova@gmail.com

Сулейманов Джаваншир Ислам оглы – доктор юридических наук, профессор (Азербайджан).
E-mail: mopi_sid@yahoo.com

дебное производство, эта структура может обанкротиться, несмотря на то, что она осуществляет функции государственного значения. Доктрина юридического лица публичного права дает ответы на все эти вопросы.

... Если обратить внимание на развитые европейские страны, то можно увидеть, что начиная от принадлежащих государству детских садов до школ и университетов, от медицинских клиник до крупных корпораций – это юридические лица публичного права. К примеру, в Германии и других странах западной Европы железнодорожные корпорации являются юридическими лицами публичного права. Они не могут обанкротиться, так как перевозка пассажиров внутри страны носит жизненно важный характер и железная дорога должна работать в любом случае. Поэтому государство взяло это на себя, и поскольку это не управленческая, а хозяйственная функция, то железнодорожным компаниям предоставлен статус юридического лица публичного права. В Азербайджане же такой необходимости нет, так как автомобильные транспортные перевозки полностью удовлетворяют потребности населения.

В Германии и Франции центральные банки также являются юридическими лицами публичного права, так как их функции отличаются от функций органа государственной власти. Государственный орган ни в коем случае не может предоставлять кредит и получать доход за счет процентов. Это не функция государственной власти. Поэтому центральные банки в этих странах являются юридическим лицом публичного права.

Юридическое лицо публичного права создает для Азербайджана достаточно много новых возможностей, чтобы, не нарушая системы управления, были созданы новые структуры как органические части данной системы, и государство могло осуществлять новые функции, не ломая систему» [10].

Столь подробно приводим выступление уважаемого Ш.М. Алиева поскольку, как представляется, ряд его утверждений не соответствуют действительности, очень много туманных завес, десятки вопросов остались без разъяснений.

Однако, по порядку. Главный вопрос видится в том, для чего и кого вдруг понадобились юридические лица публичного права, без которых долгое время неплохо обходились (и обходятся) и в Азербайджане и в других странах.

Кстати, информация для размышления: в июле 2023 г., буквально несколько дней назад в Нахичеванской Автономной Республике упразднены юридические лица публичного права “Naхçivan Məhsulları” и “Naхçivan Tохumçuluq Mərkəzi”, а их имущество передано Министерству сельского хозяйства.

До настоящего времени в мировой юридической науке нет единого мнения о целесообразности создания и функционирования юридических лиц публичного права, их сути, однако об этом чуть позже.

В Законе от 29 декабря 2015 г. и последующих дополнениях (изменениях) не оговаривается в каких целях создаются юридические лица публичного права.

Существует мнение, что сделано это с одной целью – уменьшить затраты государства на своё содержание, разделить их с новыми образованиями с сохранением контроля над финансовыми потоками.

В качестве предпочтений юридических лиц публичного права со ссылками на опыт железнодорожного транспорта в Германии, статус «...принадлежащих государству детских садов, школ, медицинских клиник и крупных корпораций...» Ш.М. Алиев отмечает, что (цитируем по тексту интервью):

- они никогда не могут обанкротиться;
- судебные иски против них возможны не в обычном гражданско-правовом порядке, а в рамках административного производства;
- могут оказывать как бесплатные, так и платные услуги, самофинансироваться, в случае необходимости финансироваться из бюджета;
- ... сотрудники публичного юридического лица могут быть государственными служащими, заключаемые с ними договора могут не быть гражданскими договорами, а могут быть административными договорами, такими же, как и заключаемые государственными органами;
- для юридических лиц публичного права нет ограничений, существующих для обычного юридического лица гражданского права;
- непосредственным его учредителем является государство;
- функции, которые выполняются некоммерческими организациями, ограничиваются узкими рамками, а всё финансовое производство, бухгалтерский отчет и учет ведется юридическими лицами публичного права в порядке, предусмотренном для государственных органов [10].

Однако, не всё так радужно и верно.

Железнодорожный транспорт Германии управляется компанией “Deutsche Bahn”, помимо которой в сети работают еще около 1500 мелких частных организаций. “Deutsche Bahn” является акционерной компанией со 100% государственным участием [12].

Статус юридических лиц публичного права в странах Западной Европы и Нового Света существенно отличается от внедряемого в Азербайджане и на всем постсоветском пространстве, о чем подробно будет изложено ниже.

Юридические лица публичного права не могут обанкротиться? Еще как могут, только называться это будет иначе со ссылками на соответствующие статьи УК.

Чем судебные иски в порядке административного производства лучше гражданско-правовых?

Бесплатные и платные услуги, самофинансирование, финансирование из бюджета. И, что? Кроме «распила» бюджетных средств в чем преференция?

Государственные служащие – сотрудники публичного юридического лица. Для кого-то неплохо, если не учитывать такое понятие, как конфликт интересов, от которого до коррупции полшага.

Таковыми же риторическими являются другие вопросы, затронутые в интервью.

Особо остановимся на «пассаже» о том, что в Азербайджане нет необходимости придания автомобильным перевозчикам статуса юридических лиц публичного права, поскольку «...автомобильные транспортные перевозчики полностью удовлетворяют потребности населения» [10]. Следовательно, другие отрасли жизнедеятельности Республики потребности населения не удовлетворяют и в этом одна из целей почкования юридических лиц публичного права. Вроде, логично.

Однако, и в этом вопросе не всё однозначно. Согласно Указа Президента Азербайджанской Республики от 19 апреля 2023 г., Бакинское транспортное агентство преобразовано в юридическое лицо публичного права и подчинено главе Исполнительной власти г. Баку [7].

В Законе Азербайджанской Республики от 29.12.2015 г. с добавлениями и исправлениями по состоянию на июль 2023 г. не говорится о том, что одно юридическое лицо публич-

ного права может находиться в подчинении другого юридического лица публичного права или быть зависимым от него в других формах.

Однако, согласно Указа Президента Азербайджанской Республики от 19 мая 2022 г. о создании юридического лица публичного права «Центра правовой экспертизы и законодательных инициатив» при нем было создано другое юридическое лицо публичного права – «Институт права и прав человека» [1].

Также, в Законе не говорится о том, кто может входить в состав наблюдательного Совета публичного юридического лица.

Согласно Распоряжения Президента Азербайджанской Республики № 3268 от 20 мая 2022 г. создан наблюдательный Совет публичного юридического лица «Центра правовой экспертизы и законодательных инициатив» и приданного ему в том же статусе «Института права и прав человека» в составе: председателя - заведующего отделом законодательства и правовой политики Администрации Президента Азербайджанской Республики г-на Гюндуза Керимова; членов: ректора Академии юстиции Министерства юстиции Азербайджанской Республики г-на Шахина Алиева, судьи Конституционного Суда Азербайджанской Республики г-жи Хумай Эфендиевой, заведующего отделом права и законодательства Аппарата Кабинета Министров Азербайджанской Республики г-на Халида Гасымлы, руководителя Аппарата Милли Меджлиса Азербайджанской Республики г-на Фариды Гаджиева [2].

Злые языки утверждают, что новоиспеченные юридические лица публичного права были укомплектованы родственниками, бывшими сослуживцами, соседями и т.п. членов наблюдательного Совета, путем изгнания докторов философии права и докторов юридических наук.

Как известно, в 1944 г. польский юрист Рафаэль Лемкин, соединив греческое слово *genos* (род, племя) с латинским *caedo* (убиваю), ввел термин «геноцид», определяющий нацистскую политику систематического уничтожения людей по национальному, этническому, расовому или религиозному признакам. На основе этой методики появились такие понятия как «экоцид», «биоцид» и др.

Для характеристики политики, проводимой в новоиспеченном публичном заведении - «Центре правовой экспертизы и законодательных инициатив» и приданном к нему «Институте права и прав человека» предлагается ввести термин «эльмоцид», как производное от соединения азербайджанского слова эльм (наука) с латинским словом *caedo* (убиваю).

Как отмечалось, первым долгом руководство «Центра» путем обмана и шантажа избавилось от профессорского состава ИПЧ, состоящего в основном из докторов юридических наук и докторов философии права, авторов сотен серьезных трудов, учебников, монографий, членов международных организаций ученых, известных не только в Азербайджане, но и в других государствах. Эти люди написали научных работ на порядок больше, чем их преследователи прочитали.

Особому террору подверглись специалисты в области уголовно-правовых наук, отдел «Уголовное право и уголовный процесс» был полностью уничтожен. Сведущие лица видят причину этого в том, что среди новых руководителей специалистов по уголовно-правовым дисциплинам нет.

Зато на базе бакалавриата (таковы были условия для приема новых работников) были проведены тренинги по фотографированию массовых торжеств и иных мероприятий, создан хозяйственный отдел, объявлен тендер на закупку занавесок, проведены другие имитации

работы, не связанные с новым Уставом (о чём речь пойдет особо в последующей публикации) и т.п.

Однако, все это уже не существенно. Главное в том, что в течение месяца команда Гюндуза Керимова умудрилась уничтожить многолетний труд основателя современной азербайджанской государственности Г.А. Алиева, стоявшего у истоков Института прав человека. В нарушение закона, жалобы на эльмоцид были направлены из ПА на рассмотрение тем, против действий и решений кого подавались.

Другой вопрос в том, как будут сочетаться интересы членов наблюдательного Совета с работой «Центра», призванного проводить экспертизы нормативных актов, в т.ч. и издаваемые по их месту работы.

Говоря о научном обеспечении понятия юридического лица публичного права, исследователи отмечают, что в современной юридической литературе практически отсутствуют всесторонние разработки данного института [8; 11].

Так, А.В. Венедиктов, предпринявший подробный анализ зарубежной юридической литературы по данной проблеме, пришел к выводу о том, что понятие юридического лица имеет теоретическую и практическую ценность только как гражданско-правовое понятие и что если и существует какая-либо специфика в деятельности организаций публичного права, то она имеет отношение только к нормам публичного (административного), но не гражданского (частного) права [3, с. 5-6, 46-51; 4, с. 644-655].

Подобная позиция привела к ситуации, при которой, по справедливому замечанию Е.А. Суханова, «у нас никто не знает как следует, что такое юридические лица публичного права, на каких началах они могут и должны участвовать в обороте, какое такое у них право на имущество, если они не являются собственниками» [6, с. 278].

Одним из первых монографическое исследование этой проблемы предпринял В.Е. Чиркин, резюмировавший, что сама категория юридического лица не есть нечто исключительно присущее частному праву и что существуют юридические лица публичного права, к которым, помимо публично-правовых образований и их органов, осуществляющих публичную власть, относятся практически все иные некоммерческие организации, действующие в целях общего блага путем сотрудничества с публичной властью или давления на нее (начиная от политических партий и заканчивая органами общественной самодеятельности). По его мнению, к юридическим лицам относится любое образование, так или иначе связанное с публичной властью (необязательно осуществляющее публично-властные полномочия) и действующее для достижения не личных интересов, а общего блага [9, с. 16-26].

(Продолжение следует)

Библиография

1. Hüquqi Ekspertiza və Qanunvericilik Təşəbbüsləri Mərkəzinin yaradılması və fəaliyyətinin təmin edilməsi haqqında Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 19.05.2022-ci il tarixli Fərmanı [Электронный ресурс]. <https://president.az/az/articles/view/56082>

2. “Hüquqi Ekspertiza və Qanunvericilik Təşəbbüsləri Mərkəzi” publik hüquqi şəxsin Müşahidə Şurasının tərkibinin təsdiq edilməsi haqqında Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 20.05.2022-ci il tarixli Sərəncamı [Электронный ресурс]. URL: <https://e-qanun.az/framework/49633>

3. Венедиктов А.В. Органы управления государственной социалистической собственностью // Советское государство и право. – М., 1940. - № 5-6. - С. 24-51.
4. Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность. - М.; Л.: Изд-во АН СССР, 1948. - 839 с.
5. Закон Азербайджанской Республики № 97-VQ «О юридических лицах публичного права» с изм. и доп. на 06.10.2020 г. [Электронный ресурс]. URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=83373
6. Козлова Н. В. Понятие и сущность юридического лица. Очерк истории и теории: учеб. пособие. - М.: Статут, 2003. - 318 с.
7. Указ Президента Азербайджанской Республики “О дополнительных мерах по совершенствованию управления в области автомобильного транспорта на административной территории города Баку” от 19 апреля 2023 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://president.az/ru/articles/view/59466>
8. Усков О.Ю. Юридические лица публичного права: понятия и виды // Журнал российского права. – 2010. - № 6. – С. 101-111.
9. Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права // Журнал российского права. - 2005. - № 5. – С. 16-26.
10. Юридическое лицо публичного права выполняет важные функции для государства и общества / Эксклюзивное интервью заведующего отделом вопросов законодательства и правовой экспертизы Администрации Президента Азербайджанской Республики Шахина Алиева. АЗЕРТАДЖ. 09.02.2016 [Электронный ресурс]. URL: https://azertag.az/ru/xeber/YUridicheskoe_lico_publichnogo_prava_vypolnyaet_vazhnye_funkcii_dlya_gosudarstva_i_obshchestva-925671
11. Ястребов О.А. Юридическое лицо публичного права: сравнительно-правовое исследование: дис... докт. юрид. наук. М., 2010, 451 с.
12. Deutsche Bahn [Электронный ресурс]. URL: <https://www.bahn.com/en>

Hasanova Sh.Sh, Suleymanov J.I.♦

DOI: 10.25108/2304-1730-1749.iolr.2023.71.33-39

UDC: 343.1

Legal entities of public law: problems and trends (Part 1)

Abstract: The problems of creation and functioning of legal entities of public law and related distortions of the good goals of the leadership of the Republic are considered.

Keywords: legal entities of public law; goal; functions; administrative proceedings; state; genocide of science.

♦Hasanova Shalale Shakir – PhD in Law, Associate Professor (Azerbaijan). E-mail: shelale.hasanova@gmail.com
Suleymanov Javanshir Islam oglu – Doctor of Juridical Sciences, Professor (Azerbaijan).
E-mail: mopi_sid@yahoo.com

References

1. Decree of the President of the Republic of Azerbaijan dated 19.05.2022 “On establishing and ensuring the activity of the Center for Legal Expertise and Legislative Initiatives”. Available at: <https://president.az/az/articles/view/56082> (in Azerbaijani)
2. Order of the President of the Republic of Azerbaijan dated 20.05.2022 on approval of the composition of the Supervisory Board of the "Center for Legal Expertise and Legislative Initiatives" public legal entity. Available at: <https://e-qanun.az/framework/49633> (in Azerbaijan).
3. Venediktov A.V. Management bodies of state socialist property // Journal Soviet state and law. Moscow, 1940. Nos. 5-6. - P. 24-51 (in Russian).
4. Venediktov A.V. State socialist property. Moscow-Leningrad, Academy of Sciences of USSR Publ, 1948, 839 p. (in Russian).
5. Law of the Republic of Azerbaijan No. 97-VQ "On Legal Entities of Public Law" as amended and additional as of 06.10.2020. Available at: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=83373 (in Russian).
6. Kozlova N.V. The concept and essence of a legal entity. Essay on history and theory: textbook. Moscow, Statut Publ., 2003, 318 p. (in Russian).
7. Decree of the President of the Republic of Azerbaijan “On additional measures to improve the management in the field of road transport in the administrative territory of the city of Baku dated April 19, 2023”. Available at: <https://president.az/ru/articles/view/59466>
8. Uskov O.Yu. Legal entities of public law: concepts and kinds // Journal of Russian Law. 2010. No. 6. P. 101-111 (in Russian).
9. Chirkin V.E. Legal entity of public law // Journal of Russian Law. 2005. No 5. P. 16-26. (in Russian).
10. A legal entity of public law performs important functions for the state and society / Exclusive interview with the head of the Department of Legislation and Legal Expertise of the Administration of the President of the Republic of Azerbaijan Shahin Aliyev. AZERTAC. 09.02.2016. Available at: https://azertag.az/ru/xeber/YUridicheskoe_lico_publichnogo_prava_vypolny-aet_vazhnye_funkcii_dlya_gosudarstva_i_obshchestva-925671 (in Russian).
11. Yastrebov O.A. Legal entities of public law: comparative and legal research. Doctor of Law Diss. Moscow, 2010, 451 p. (in Russian).
12. Deutsche Bahn. Available at: <https://www.bahn.com/en>.