

© 2012 г. Р.А. Соколов

УДК 34

**НЕОБХОДИМОСТЬ ВВЕДЕНИЯ
В ГРАЖДАНСКИЙ КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
НОВОЙ КОНСТРУКЦИИ
ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ ФОРМЫ
ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ –
«ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОЦИАЛЬНЫЙ ФОНД»**

Пенсионный фонд Российской Федерации (России) (далее по тексту - ПФР) образован постановлением Верховного Совета РСФСР от 22 декабря 1990 г. № 442-1 «Об организации Пенсионного фонда РСФСР» [1] в целях государственного управления финансами пенсионного обеспечения в Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 3 статьи 120 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее по тексту - ГК РФ) особенности правового положения отдельных видов государственных и иных учреждений определяются законом и иными правовыми актами [2].

В соответствии с положениями Федерального закона от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» (далее по тексту - Закон № 165-ФЗ) [3] обязательное социальное страхование осуществляется страховщиками - некоммерческими организациями, создаваемыми в соответствии с федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования для обеспечения прав застрахованных лиц по обязательному социальному страхованию при наступлении страховых случаев. Пунктом 4 статьи 13 Закона № 165-ФЗ установлено, что организационно-правовая форма страховщиков определяется федеральным законом о конкретном виде обязательного социального страхования.

В соответствии со статьей 5 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» (далее по тексту – Закон № 167-ФЗ) [4] обязательное пенсионное стра-

хование в Российской Федерации осуществляется Пенсионным фондом Российской Федерации, который по своей организационно-правовой форме является государственным учреждением (статья 50 ГК РФ) относит государственные учреждения к некоммерческим организациям).

На сегодняшний день за ПФР закреплен ряд функций выходящих за рамки правоотношений по обязательному пенсионному страхованию и государственному пенсионному обеспечению. Ярчайшим примером одной из такой функции является реализация права граждан на дополнительные меры государственной поддержки и ведение федерального регистра лиц имеющих право на дополнительные меры государственной поддержки семей, имеющих детей.

Не являясь органом власти, ПФР реализует государственные функции и фактически осуществляет свою деятельность в рамках системы органов власти, а также обладает рядом властных полномочий как субъект отношений по обязательному пенсионному страхованию. Однако присущие данной организационно-правовой форме юридического лица признаки в отношении фонда соблюдаются не в полной мере. В развитие положения пункта 3 статьи 50 ГК РФ нами законодателю предлагается введение новой конструкции организационно-правовой формы юридических лиц – «государственный социальный фонд». Примечательным является то, что на официальном сайте «Российской газеты» (<http://www.rg.ru/>) в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» 7 февраля 2012 г. официально опубликован проект Федерального закона «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – проект ГК РФ) [5]. Среди планируемых изменений проанализируем (рассмотрим) §5 «Некоммерческие организации» главы 4 «Юридические лица» проекта ГК РФ.

В Указе Президента Российской Федерации от 18 июля 2008 г. № 1108 «О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации» [6] в качестве одной из целей реформирования внесения изменений в ГК РФ указывается на необходимость его сближения положений с правилами регулирования соответствующих отношений в праве Европейского союза.

В дальнейшем эти принципы нашли отражение в Рекомендации CM/Rec(2007)14 о правовом статусе неправительственных организаций в Европе, принятой Комитетом министров государств – членом Совета Европы

10 октября 2007 г. [8]. Этот документ содержит минимальные стандарты, которые странам – участницам Совета Европы целесообразно учитывать в своем законодательстве при формировании нормативных предписаний, определяющих юридическое положение некоммерческих организаций и порядок осуществления ими своей деятельности в политике и практике. В Рекомендации неправительственные организации определяются как добровольные самоуправляющиеся организации. Термины, используемые для их описания в национальном законодательстве, могут варьироваться (ассоциации, благотворительные общества, фонды, общественные, некоммерческие организации). Исключение составляют политические партии, которые по смыслу документа к неправительственным организациям не относятся.

По отношению к некоммерческим юридическим лицам в проекте ГК РФ вводится принцип «*numerus clausus*» [9] – закрытого перечня. В настоящее время в российском законодательстве действует значительное количество федеральных законов, предусматривающих различные виды некоммерческих юридических лиц. В Концепции развития законодательства о юридических лицах указывается на существование более чем 20 форм некоммерческих организаций (п. 1.1 § 1 подразд. 8 разд. II).

Так, Д.А. Сумской называет следующие организационно-правовые формы юридических лиц: 1) потребительский кооператив; 2) община коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока; 3) общественное объединение; 4) фонд; 5) негосударственный пенсионный фонд; 6) учреждение; 7) объединение юридических лиц (ассоциация или союз); 8) объединение работодателей; 9) некоммерческое товарищество; 10) некоммерческое партнерство; 11) автономная некоммерческая организация; 12) государственная корпорация; 13) товарная биржа [10]. Заметим, что автор не называет в числе организационно-правовых форм юридических лиц органы публичной власти, несмотря на то, что в ряде законодательных актов они называются наряду с учреждениями. При этом Д.А. Сумской поддерживает точку зрения, согласно которой следует исчерпывающим образом ограничить число организационно-правовых форм юридических лиц кодифицированным актом гражданского законодательства. Со своей стороны, названный автор предлагает оставить в законе пять организационно-правовых форм некоммерческих юридических лиц: 1) потребительский кооператив; 2)

общественную организацию; 3) фонд; 4) учреждение; 5) ассоциацию (союз) [10]. Мы согласны с точкой зрения о необходимости ограничения числа организационно-правовых форм юридических лиц актом кодифицированного характера, поскольку это будет способствовать созданию (но не гарантировать создание) стройной системы юридических лиц.

В проекте ГК РФ предлагается существенно сократить количество организационно-правовых форм некоммерческих юридических лиц, ввести единое и централизованное регулирование и установить строгий перечень правовых форм, в которых могут учреждаться эти юридические лица. Упразднить всех их вряд ли возможно, равно как и преобразовать их в более традиционные для гражданского законодательства организационно-правовые формы. Как справедливо заключает Г.А. Гаджиев, эти юридические лица по своему организационному устройству не «вмещаются» ни в одну из существующих форм коммерческих или некоммерческих организаций, предусмотренных гражданским законодательством России [11].

Организационно-правовые формы некоммерческих юридических лиц согласно проекту ГК РФ – это некоммерческие корпорации и некоммерческие унитарные организации. Критерием такого разделения выбрано количество участников некоммерческих юридических лиц. Некоммерческие корпорации предполагают корпоративное функционирование на основе членства их участников. Такие правовые формы предусматривают коллегиальное решение вопросов управления юридическим лицом.

Согласно разделу 3 Концепции гражданско-правовая регламентация в сфере реорганизации юридических лиц, о некоммерческих организациях должна остаться «двухуровневой» (ГК РФ и специальные законы). Положения Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – Закон № 7-ФЗ) [12] во многом текстуально воспроизводят нормы ГК РФ, а с другой стороны в действительности не регулируют статус ряда некоммерческих организаций (например, большинства госбюджетных учреждений).

Переход к «двухуровневой» системе гражданских законов, с нашей точки зрения, является положительной тенденцией, но при этом не должна исключаться возможность сохранения в отдельных случаях и «трехуровневой» регламентации. К примеру, статус общественных объединений помимо ГК РФ

и Закона № 7-ФЗ определяется Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» [13], Федеральным законом от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» [14], Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» [15], Федеральным законом от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии» [16] и др. «Двухуровневая» система гражданских законов предполагает наличие двух уровней: ГК РФ (первый уровень) и специальные законы (второй уровень). В свою очередь, вопрос о «двухуровневой» системе гражданских законов имеет и другой, можно сказать, качественный, аспект: в нем находит свое воплощение вектор дальнейшего установления соотношения между ГК РФ и специальными законами. В теории права разработаны принципиальные подходы относительно механизма взаимодействия законов и подзаконных нормативных правовых актов. Так, по справедливому утверждению Ю.А. Тихомирова, «эффективность функционирования» общественных отношений в форме подзаконных нормативных актов достижима при условии, что они развиваются не параллельно, а «внутри сферы, очерченной законом» [17]. Применительно к гражданско-правовой области действие данного принципа следует распространить и на построение собственно системы гражданских законов: гражданские законы «второго уровня» должны быть «внутри сферы», очерченной ГК РФ.

При определении уровней правового регулирования с неизбежностью приходится решать вопрос о том, в каком законодательном акте (ГК РФ или специальном законе) целесообразно «разместить» те или иные нормы. Если оценивать предлагаемые Концепцией и названные выше изменения с позиций их влияния на ГК РФ, то можно говорить об усилении в целом гражданско-правового регулирования, поскольку должно произойти повышение «статуса» включаемых в ГК РФ правовых норм (они «переместятся» с уровня текущих федеральных законов на уровень кодификационного законодательного акта). Однако регулирующее воздействие ГК РФ при этом не обязательно будет повышаться, так как излишняя детализация регламентации может привести к обратному результату. При «двухуровневой» системе гражданских законов устанавливается прямая линия: ГК РФ - специальный закон. Поэтому предмет имеющих место в ныне действующем нормативном массиве законов общего характера дол-

жен получить свое отражение либо непосредственно в ГК РФ, либо в специальном законе. Именно здесь возникают «точки соприкосновения» уровней правового регулирования и системы гражданских законов.

Считаем, что следует обеспечить единство подходов к построению системной линии: ГК РФ – специальный закон. Для этого необходимо выработать некие критерии определения уровня закона (ГК РФ или специальный закон) и степени детализации правовой регламентации (специальный закон общего характера с внутренней видовой «автономизацией» или отдельные специальные «укрупненные» «видовые» законы).

На наш взгляд, следует отметить имеющую место дискуссию о том, что некоторые организационно-правовые формы некоммерческих организаций на самом деле таковыми не являются. Именно поэтому, для того чтобы создать стройную систему юридических лиц, необходимо установить исчерпывающий перечень форм некоммерческих организаций в одном законе – ГК РФ, так же как и для коммерческих организаций, и не отсылать к другим законам, которые могут иметь только специальный характер, раскрывая категории, определенные в ГК РФ. Подобный вывод также содержится и в проекте Концепции развития законодательства о юридических лицах, разработанной и рекомендованной к опубликованию в целях обсуждения Советом при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (протокол от 16 марта 2009 г. № 68) [18].

Следует заметить, что авторы законопроекта предлагают предусмотреть в ГК РФ организационно-правовые формы, правда, разделяя их на 2 группы: 1) для корпораций (потребительский кооператив, общественная организация, ассоциации и союзы); 2) для юридических лиц некорпоративного характера (учреждение, фонд, религиозные организации).

Вместе с тем представляется, что с указанной классификацией согласиться нельзя, поскольку, во-первых, такая классификация юридических лиц никогда не была предусмотрена российским законодательством, а во-вторых, в отношении критериев разграничения юридических лиц на корпорации и учреждения в юридической литературе отсутствует единое мнение (см., например, Братусь С.Н. Юридические лица в советском гражданском праве. М., 1947. с. 46).

Резюмируя изложенное, на наш взгляд, предложенная нами новая конструкция организационно-правовой формы юридического лица – «государственный социальный фонд» является обоснованной и, полагаем, что будет поддержана на законодательном уровне.

С нашей точки зрения, названную организационно-правовую форму юридического лица целесообразно предусмотреть в главе 4 ГК РФ. При этом под «государственным социальным фондом» нами законодателю предлагается признавать некоммерческую организацию, созданную Российской Федерацией для осуществления государственных функций в целях обеспечения реализации прав граждан на обязательное социальное страхование и управления средствами бюджета государственного социального фонда Российской Федерации».

Основываясь на сформулированном определении, в частности, «государственный социальный фонд» будет осуществлять государственные функции, предусмотренные статьей 39 Конституции Российской Федерации, согласно которой каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом.

В этой связи следует преобразовать ПФР из государственного учреждения в юридическое лицо особой организационно-правовой формы «государственный социальный фонд». Новую организационно-правовую форму юридических лиц, предлагается, применить также к: Фонду социального страхования Российской Федерации, Федеральному фонду обязательного медицинского страхования; территориальным органам Пенсионного фонда Российской Федерации и Фонда социального страхования Российской Федерации, созданным на уровне субъектов Российской Федерации и обладающим правами юридического лица; территориальным фондам обязательного медицинского страхования.

Подводя итоги, следует заключить, что вышеуказанные разработки по этой проблеме потребуют дополнительных исследований и будут описаны в других статьях.

ЛИТЕРАТУРА

1. Постановление Верховного Совета РСФСР от 22.12.1990 № 442-1 «Об организации Пенсионного фонда РСФСР» // «Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР», 1990, № 30, ст. 415.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (с изм. от 06.12.2011) // «Собрание законодательства РФ», 05.12.1994, № 32, ст. 3301; «Российская газета», № 278, 09.12.2011.
3. Федеральный закон от 16.07.1999 № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» // «Российская газета», № 139, 21.07.1999.
4. Федеральный закон от 15.12.2001 № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» // «Российская газета», № 247, 20.12.2001.
5. Официальный сайт «Российской газеты» // <http://www.rg.ru/2012/02/07/gk-site-dok.html>.
6. Указ Президента РФ от 18.07.2008 № 1108 «О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации» // Российская газета, № 155, 23 июля 2008.
7. Официальный сайт Совета Европы: http://www.coe.int/t/f/affaires_juridiques/coop%20ration_juridique/soci%20t%20civile/textes_de_reference/Principes%20version%20russe.asp.
8. Рекомендации CM/Rec(2007)14 о правовом статусе неправительственных организаций в Европе, принятой Комитетом министров государств - членом Совета Европы 10 октября 2007 года // Текст документа см.: http://ru.ngocongress-vilnius.lt/clientzone/CMRec2007_14_russian.pdf.
9. Подосинов А., Козлова Г., Глухов А., Белов А. Словарь латинско-русский и русско-латинский. 2004.
10. Сумской Д.А. Некоммерческие организации в теории российского гражданского права // Российская юстиция. 2009. № 6.

11. *Гаджиев Г.А.* Конституционно-правовые нормы как система координат, предопределяющая правовой статус госкорпораций в России // «Право и политика», 2011, № 3.
12. Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // «Российская газета», № 14, 24.01.1996.
13. Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // «Российская газета», № 100, 25.05.1995.
14. Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях» // «Собрание законодательства РФ», 16.07.2001, № 29, ст. 2950.
15. Федеральный закон от 12.01.1996 № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» // «Российская газета», № 12, 20.01.1996.
16. Федеральный закон от 17.06.1996 № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии» // «Российская газета», № 118, 25.06.1996.
17. *Тихомиров Ю.А.* Публичное право: Учебник. М., 1995.
18. Проект Концепции развития законодательства о юридических лицах, разработанной и рекомендованной к опубликованию в целях обсуждения Советом при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (протокол от 16 марта 2009 г. № 68) // «Вестник гражданского права». 2009. № 2.

L I T E R A T U R E

1. Decree issued by the Supreme Council of the RSFSR of 22.12.1990 № 442-1 «On the organization of the Pension Fund of the RSFSR» // «Gazette of the Congress of people's deputies and the Supreme Council of the RSFSR», 1990, № 30, article. 415.
2. The civil code of the Russian Federation (part one) by 30.11.1994 № 51-FZ (with amendments from 06.12.2011) // Collection of legislation of the Russian Federation», 05.12.1994, № 32, article. 3301; «Rossiyskaya Gazeta», № 278, 09.12.2011.
3. The Federal law of 16.07.1999 № 165-FL «On bases of obligatory social insurance» // the newspaper «Rossiyskaya Gazeta», № 139, 21.07.1999.

4. The Federal law of 15.12.2001 № 167-FZ «On compulsory pension insurance in the Russian Federation» // the newspaper «Rossiyskaya Gazeta», № 247, 20.12.2001.
5. Official site of «the Russian newspaper» / / <http://www.rg.ru/2012/02/07/gk-site-dok.html>.
6. The decree of the President of the Russian Federation dated 18.07.2008 № 1108 «On improvement of the Civil code of the Russian Federation») // the Russian newspaper, № 155, July 23, 2008.
7. Official website of the Council of Europe: http://www.coe.int/t/f/affaires_juridiques/coop%20ration_juridique/soci%20t%20civile/textes_de_reference/Principes%20version%20russe.asp.
8. Recommendation CM/Rec (2007) 14 on the legal status of non-governmental organisations in Europe, adopted by the Committee of Ministers of member States of the Council of Europe on 10 October 2007, / / the Text of the document see: http://ru.ngocongress-vilnius.lt/clientzone/CMRec2007_14_russian.pdf.
9. *Alexander Podosinov, Galina Kozlova, Aleksey Glukhov, Alexei Belov*, the Dictionary of Latin-Russian and Russian-Latin, publisher: Nauka, 2004.
10. *Sumy D.A.* Non-profit organization in the theory of Russian civil law // Republic Russian justice. 2009. № 6.
11. *G.A. Gadzhiev* The constitutional-legal standards as the coordinate system, определяющая the legal status of state corporations in Russia // the «Law and politics». 2011. № 3.
12. The Federal law of 12.01.1996 № 7-FZ «On non-commercial organizations» // the newspaper «Rossiyskaya Gazeta», № 14, 24.01.1996.
13. The Federal law of 19.05.1995 № 82-FZ «On public associations» // the newspaper «Rossiyskaya Gazeta», № 100, 25.05.1995.
14. Federal law dated 11.07.2001 № 95-FZ «On political parties» // Collection of legislation of the Russian Federation», 16.07.2001, № 29, article. 2950.
15. The Federal law of 12.01.1996 № 10-FZ «On trade unions, their rights and guarantees of activity» // the newspaper «Rossiyskaya Gazeta», № 12, 20.01.1996.

16. The Federal law from 17.06.1996 № 74-FZ «On national-cultural autonomy» // the newspaper «Rossiyskaya Gazeta», № 118, 25.06.1996.
17. *Tikhomirov Y.A.* Public law: the Textbook. M., 1995.
18. The project of the Concept of development of legislation on legal entities, developed and recommended for publication in order to discuss the Council under the President of the Russian Federation on codification and improvement of civil legislation (minutes dated March 16, 2009. № 68) // journal of civil rights». 2009. № 2.

Московская академия

образования Натальи Нестеровой

12 октября 2012 г.
