

Харсеева Виктория Леонидовна

кандидат социологических наук, доцент кафедры
гражданского и гражданско-процессуального права
Кубанского социально-экономического института
harseeva@mail.ru

**АКТУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ
ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
КОРПОРАЦИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Аннотация:

Статья посвящена исследованию проблемы правового регулирования деятельности государственных корпораций в России. Дается определение понятию «корпорация». Автором рассматриваются основные положения доклада Комитета Совета Федерации по промышленной политике «Государственные корпорации в современной экономике» (2008 г.).

Ключевые слова:

корпорация, государственные корпорации, публичное право, частное право.

Harseeva Victoria Leonidovna

Candidate of Sociology, associate professor of the chair of
civil and civil and procedural law,
Kuban Social Economic Institute
harseeva@mail.ru

**ACTUAL ASPECTS OF
LEGAL REGULATION OF
ACTIVITY OF STATE
CORPORATIONS IN RUSSIAN FEDERATION**

The summary:

The article deals with the problems of legal regulation of state corporations in Russia. The definition of the concept of "cooperation" is given. The author reviews the main points of the report of the Federation Council Industrial Policy "State corporations in the modern economy" (2008).

Keywords:

corporation, state corporations, public law, private law.

Термин «корпорация» произошел от латинского corporatio, что означает общество, союз или группу лиц, объединенных общностью профессиональных или сословных интересов. Принято считать, что в качестве обозначения юридического лица он не был известен римскому классическому праву [1, с. 31]. Употребление слова «corporati» начинается с конца IV в. Однако заслугой римских классических юристов является конструкция особой юридической личности, обособленной от отдельных лиц, ее составляющих – «corpus habere» [2, с. 312]. Сам термин «corpus» имел множество значений: материального объекта, физического действия, в том числе и корпорации как юридического лица.

Несмотря на глубокие исторические корни, современное легальное закрепление понятия «корпорация», его доктринальное толкование в рамках различных правовых систем не отличаются однозначностью подходов.

В континентальной системе права и в рамках европейской системы, как правило, под корпорациями понимают объединения лиц и капиталов. В современной отечественной правовой и экономической литературе – сложные хозяйственные структуры, организованные по иерархическому принципу (такие, как концерны, холдинги и т.п.), основанные преимущественно на акционерной собственности [3].

Свое закрепление в отечественном законодательстве данный термин получил в 1999 г. в результате внесения дополнений в Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» [4] (далее – Закон о некоммерческих организациях). Появился новый вид некоммерческой организации – государственная корпорация. Статья 7.1. определяет ее как не имеющую членства некоммерческую организацию, учрежденную Российской Федерацией на основе имущественного взноса и созданную для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций.

Первой государственной корпорацией стало «Агентство по реструктуризации кредитных организаций», которое действовало на основании Федерального закона от 8 июля 1999 г. № 144-ФЗ «О реструктуризации кредитных организаций» [5], а впоследствии было ликвидировано. На смену ему было создано «Агентство по страхованию вкладов», деятельность которого была урегулирована Федеральным законом от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» [6]. В 2007 г. в России уже действовало шесть государственных корпораций: Внешэкономбанк, Роснанотех, Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, Олимпстрой, Ростехнологии, Росатом.

С появлением исследуемого вида юридических лиц возникло множество правовых проблем, которые подверглись критике в научной литературе. Во-первых, не вполне удачным является само наименование организационно-правовой формы. Так, по мнению А.Б. Целовальникова, понятием корпорация в доктрине обозначается целая группа юридических лиц, причем ее состав является дискуссионным. Традиционно под корпорацией понимается организация, основанная на членстве [7]. Тем не менее членство в государственной корпорации невозможно в силу прямого указания закона (ст. 7.1 Закона о некоммерческих организациях), а учредитель только один – Российская Федерация.

Аналогичная позиция была высказана Е.Е. Суязовым: «Классическое понимание корпорации как формы юридического лица, при которой два и более лица объединяются для достижения имущественными и личными усилиями известной цели, явно не соответствует исключительно «унитарной» модели государственной корпорации, регламентированной в Федеральном законе «О некоммерческих организациях» [8].

Ряд авторов, напротив, оценивают появление рассматриваемой организационно-правовой формы с позитивной стороны. Так, по мнению И.В. Ершовой, за государственными корпорациями большое будущее. Их создание в различных областях экономики реально позволило упростить весьма громоздкую

структуру органов исполнительной власти, создать реальное связующее звено между государством и хозяйствующими субъектами [9].

Анализ норм гражданского законодательства позволяет выделить характерные особенности, присущие государственной корпорации. Для данного вида юридического лица существует особый порядок образования, то есть не требуется наличия учредительных документов, предусмотренных ст. 52 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) [10]. Корпорация создается и действует на основании федерального закона. Непосредственно в Законе определяются ее наименование, цели деятельности, место нахождения, порядок управления. В результате каждая государственная корпорация по своей сути представляет самостоятельный вид юридического лица. При этом правовое положение некоторых является сходным с правовым статусом других организационно-правовых форм юридических лиц (например, Роснанотех наделен чертами фонда). Специальными нормами предусмотрены различные сроки государственной регистрации корпорации, процедуры формирования руководящих органов, сферы и периоды деятельности. Эти правила позволяют поставить вопрос: необходима ли государственная регистрация для данной организационно-правовой формы?

Особенность правового регулирования деятельности государственной корпорации проявляется в том, что она не отвечает по обязательствам Российской Федерации, а та, в свою очередь, не отвечает по обязательствам корпорации. Иное может быть предусмотрено специальным законом. Так, на основании п. 9 ст. 2 Федерального закона от 30 октября 2007 г. № 238-ФЗ (в ред. от 29.12.2010 № 437-ФЗ) «О государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта» [11] Российская Федерация не отвечает по обязательствам Корпорации, если не примет на себя субсидиарную ответственность по отдельным или всем ее обязательствам.

Следует также отметить, что характерной особенностью большинства государственных корпораций является то, что они осуществляют функции публичной власти (создаются для решения государственных задач) и обладают специальной правоспособностью. Однако современное российское законодательство не знает известного многим правовым порядком понятия публичной корпорации.

Вместе с тем, в отличие от государственных учреждений и унитарных предприятий, имущество, переданное РФ государственной корпорации, является собственностью последней. Поэтому возникает вопрос о природе права, на основании которого государственная корпорация наделяется имуществом. Некоторые авторы утверждают, что правовой режим такого имущества близок к праву оперативного управления [12, с. 165]. По мнению Ю.К. Толстого, в данной ситуации имеет место модель разделенной собственности, при которой РФ олицетворяет верховную собственность, а государственная корпорация – подчиненную [13, с. 108]. Другие выделяют новую форму собственности – «частно-государственную» [14, с. 82].

Несмотря на то, что после передачи государственной собственности в качестве взноса, корпорация объявляется собственником этого имущества, ее собственность не может быть признана частной, считает Д.Ю. Лялин. Переход государственной собственности в частную, по его мнению, возможен лишь в форме приватизации [15, с. 15].

Учитывая, что государственные корпорации осуществляют функции публичной власти, разработчики Концепции развития корпоративного законодательства на период до 2008 г. [16] высказали предложение о возможности использования категории «юридическое лицо публичного права» применительно к отдельным юридическим лицам, не являющимся органами государственной власти. К их числу предполагалось отнести организации, создаваемые в различных общественно значимых целях и наделенные хотя бы в некоторой степени властными полномочиями, в том числе и государственные корпорации.

Идея классификации юридических лиц на частные и публичные не нова. К.Д. Кавелин выделял частные юридические лица, которые возникают и прекращаются по усмотрению частных лиц, и юридические лица, имеющие публичный характер, значение государственных и общественных учреждений [17, с. 197]. К публичным юридическим лицам относились государство, ведомства и учреждения, благотворительные заведения, университеты и академии, монастыри, пустыни, лавры, церкви, архиерейские дома, сословные или местные общества, обязательные, с публичным характером (общества земские, губернские, общества биржевого купечества, лоцманов и т.п.).

Г.Ф. Шершеневич к публичным юридическим лицам, возникающим помимо воли частных лиц, относил казну, то есть государство с хозяйственной его стороны, ведомства и учреждения, а также органы местного самоуправления. Частные юридические лица, по его мнению, устанавливались по воле частных лиц, выраженной в юридической сделке, договоре, завещании, акте дарения [18, т. 2, с. 157, 158].

В современной доктрине В.Е. Чиркин определяет юридическое лицо публичного права как признанное публичной властью в этом качестве материальное и публично-правовое некоммерческое образование, выступающее в правоотношениях в различных организационно-правовых формах в целях общего блага путем законного применения публичной власти, сотрудничества с ней, давления на нее, имеющее название, другие идентифицирующие признаки, обладающее имуществом, имеющее права и обязанности и несущее ответственность за свои правовые акты и действия [19, с. 17].

Однако на вопрос, необходимо ли объединение юридических лиц в названную собирательную категорию, стоит ответить, скорее, отрицательно. Основная сложность заключается в определении функционального назначения данной группы организаций. Она включает в себя много различных явлений и до конца не исследована.

Следует сказать, что в экспертном докладе была подвергнута критике деятельность государственных корпораций. Отмечена слабость государственного контроля за ними. Контроль учредителя закреплен в виде ежегодной отчетности корпорации перед Правительством и Президентом РФ, иногда говорится о контроле со стороны Счетной палаты РФ. Тем не менее законодательством государственным корпораци-

ям предоставляются широкие возможности для передачи их имущества и денежных средств другим юридическим лицам в качестве учредителя, не предусмотрен контроль за крупными сделками.

По мнению авторов доклада, форма государственной корпорации создает идеальные условия для перевода государственной собственности в негосударственный сектор при минимальных финансовых выгодах для государства и при повышенном риске бесконтрольного использования и ухода активов. В качестве примеров приводятся отдельные случаи приватизации. Так, в 1989 г. Министерство газовой промышленности СССР было преобразовано в Государственный газовый концерн «Газпром». В свою очередь, концерн был преобразован в открытое акционерное общество (учредитель – Правительство РФ). С 1996 г. начали осуществляться торги акциями «Газпрома». Все нынешние крупнейшие акционерные общества (субъекты частного права) появились на базе советских Министерств – «Газпром», «ЛУКОЙЛ», РЖД, бывшее РАО «ЕЭС».

В качестве способов выведения активов из подконтрольных организаций, позволяющих превращать государственную собственность в свою личную, были названы безвозмездное финансирование, выдача льготных кредитов, внесение средств в уставные капиталы дочерних и зависимых обществ, сдача активов в аренду на льготных условиях, закупки по завышенным ценам, излишние траты на строительство и ремонт, эмиссия долговых ценных бумаг с повышенной доходностью, манипуляции с фондовым рынком.

Во избежание перечисленных рисков, авторы доклада предлагают возврат властных функций (нормотворческих, надзорных, контрольных, правоприменительных) от всех созданных государственных корпораций государству и явный законодательный запрет на передачу им таких функций, а также установление единообразных правил формирования руководящих органов государственных корпораций и контроля над их деятельностью со стороны государства [20].

В результате законодателем внесены отдельные изменения в редакцию ст. 7.1 Закона о некоммерческих организациях (ред. от 29.12. 2010 г. № 437-ФЗ). В частности, включено положение о том, что годовая бухгалтерская отчетность государственной корпорации подлежит обязательному аудиту, проводимому аудиторской организацией, отобранной по результатам открытого конкурса и утвержденной высшим органом управления государственной корпорации. Определены сроки размещения на официальном сайте в сети Интернет годового отчета (2 недели со дня принятия решения об утверждении отчета). Предусмотрено, что на официальном сайте государственной корпорации в сети Интернет должны быть размещены стратегия деятельности государственной корпорации, порядок закупки товаров, выполнения работ, оказания услуг для нужд государственной корпорации и т.д.

Тем не менее в п. 4 ст. 7.1 сказано, что положения Федерального закона «О некоммерческих организациях» применяются к государственным корпорациям, если иное не установлено законом, предусматривающим создание государственной корпорации. Вопрос о природе права, на основании которого государственная корпорация наделяется имуществом, не разрешен.

Подводя итог, можно сформулировать собственную дефиницию государственной корпорации – это не имеющая членства некоммерческая организация, созданная на основании специального федерального закона для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций, обладающая имуществом на праве собственности, сформированным за счет имущественных взносов Российской Федерации и других законных поступлений, которая несет самостоятельную имущественную ответственность при отсутствии субсидиарной ответственности государства.

Ссылки:

1. Суворов Н.С. Юридические лица по Римскому праву. М., 1996.
2. Покровский И.А. История римского права. СПб., 1998.
3. Петухов В. Некоторые вопросы административно-правового регулирования организации и деятельности корпораций в России // Право и экономика. 2000. № 4.
4. Федеральный закон «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 г. (ред. от 8 июля 1999 г. № 140-ФЗ, от 29.12.2010 № 437-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. Ст. 145 ; 1999. № 28. Ст. 3473 ; Российская газета. 2010. 31 декабря.
5. Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 28. Ст. 3477.
6. Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 52 (ч. I). Ст. 5029.
7. Целовальников А.Б. Гражданско-правовое регулирование создания и деятельности государственных корпораций по российскому законодательству // Законы России: опыт, анализ, практика. 2009. № 4.
8. Суязов Е.Е. Юридическая природа корпораций в РФ // Юрист. 2002. № 6.
9. Ершова И.В. Проблемы правового регулирования правового статуса государственных корпораций // Государство и право. 2001. № 6.
10. Гражданский кодекс (часть 1) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 06.04. 2011 г. № 65-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301 ; Российская газета. 2011. 8 апреля.
11. Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 45. Ст. 5415 ; Российская газета. 2010. 31 декабря.
12. Гражданское право: учебник. Ч. 1 / отв. ред. В.П. Мозолин, А.И. Масляев. М., 2003.

References (transliterated):

1. Suvorov N.S. Yuridicheskie litsa po Rimskomu pravu. M., 1996.
2. Pokrovskiy I.A. Istoriya rimskogo prava. SPb., 1998.
3. Petukhov V. Nekotorye voprosy administrativno-pravovogo regulirovaniya organizatsii i deyatel'nosti korporatsiy v Rossii // Pravo i ekonomika. 2000. No. 4.
4. Federal'nyy zakon "O nekommercheskikh organizatsiyakh" ot 12 yanvarya 1996 g. (red. ot 8 iyulya 1999 g. No. 140-FZ, ot 29.12.2010 No. 437-FZ) // Sbornie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii. 1996. No. 3. Art. 145 ; 1999. No. 28. Art. 3473 ; Rossiyskaya gazeta. 2010. December 31.
5. Sbornie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii. 1999. No. 28. Art. 3477.
6. Sbornie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii. 2003. No. 52 (pt. I). Art. 5029.
7. Tseloval'nikov A.B. Grazhdansko-pravovoe regulirovanie sozdaniya i deyatel'nosti gosudarstvennykh korporatsiy po rossiyskomu zakonodatel'stvu // Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika. 2009. No. 4.
8. Suyazov E.E. Yuridicheskaya priroda korporatsiy v RF // Yurist. 2002. No. 6.
9. Ershova I.V. Problemy pravovogo regulirovaniya pravovogo statusa gosudarstvennykh korporatsiy // Gosudarstvo i pravo. 2001. No. 6.
10. Grazhdanskiy kodeks (chast' 1) ot 30 noyabrya 1994 g. No. 51-FZ (red. ot 06.04. 2011 g. No. 65-FZ) // Sbornie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii. 1994. No. 32. Art. 3301 ; Rossiyskaya gazeta. 2011. April 8.
11. Sbornie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii. 2007. No. 45. St. 5415 ; Rossiyskaya gazeta. 2010. December 31.
12. Grazhdanskoe pravo: textbook. Pt. 1 / ex. eds. V.P. Mozolin, A.I. Maslyayev. M., 2003.

13. Толстой Ю.К. К разработке теории юридического лица на современном этапе // Проблемы современного гражданского права: сборник статей. М., 2000.
14. Герасименко Н.В. Ответ на вопрос читателя: что такое государственные корпорации и каковы цели их создания // Законодательство и экономика. 2007. № 10.
15. Лялин Д.Ю. Право собственности государственных корпораций: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.
16. Концепция развития корпоративного законодательства на период до 2008 г. // Закон. 2006. № 9.
17. Кавелин К.Д. Права и обязанности по имуществам и обязательствам // Избранные произведения по гражданскому праву. М., 2003.
18. Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права: В 2 т. М., 2005.
19. Чиркин В.Е. Юридическое лицо в частном и публичном праве // Законодательство и экономика. 2006. № 5.
20. Талапина Э.В. Государственная корпорация как новый субъект права // Законы России: опыт, анализ, практика. 2009. № 2.
13. Tolstoy YU.K. K razrabotke teorii yuridicheskogo litsa na sovremennom etape // Problemy sovremennogo grazhdanskogo prava: sbornik statey. M., 2000.
14. Gerasimenko N.V. Otvet na vopros chitatelya: chto takoe gosudarstvennye korporatsii i kakovy tseli ikh sozdaniya // Zakonodatel'stvo i ekonomika. 2007. No. 10.
15. Lyalin D.Y. Pravo sobstvennosti gosudarstvennykh korporatsiy: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2005.
16. Kontseptsiya razvitiya korporativnogo zakonodatel'stva na period do 2008 g. // Zakon. 2006. No. 9.
17. Kavelin K.D. Prava i obyazannosti po imushchestvam i obyazatel'stvam // Izbrannye proizvedeniya po grazhdanskomu pravu. M., 2003.
18. Shershenevich G.F. Uchebnik russkogo grazhdanskogo prava: In 2 vols. M., 2005.
19. Chirkin V.E. Yuridicheskoe litso v chastnom i publichnom prave // Zakonodatel'stvo i ekonomika. 2006. No. 5.
20. Talapina E.V. Gosudarstvennaya korporatsiya kak noviy sub"ekt prava // Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika. 2009. No. 2.