



О. В. Романовская
доктор юридических наук,
профессор кафедры частного и публичного права
Пензенского государственного университета
(г. Пенза, Российская Федерация)

УДК 347.191.11

К ВОПРОСУ О СТАТУСЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ КОРПОРАЦИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Рассматриваются особенности правового статуса государственных корпораций в Российской Федерации. Выделены признаки данного вида юридического лица, определены недостатки в правовом регулировании. Указывается, что наименование данной организации не соответствует общему понятию «корпорация».

Ключевые слова: государственная корпорация, некоммерческая организация, публичное управление, юридическое лицо.

В современных условиях регулирование экономических отношений становится одной из наиболее востребованных функций конституционного права. Однако экономические отношения являются предметом правового регулирования различных отраслей российского права (административного, финансового, бюджетного, валютного, налогового, гражданского). Нередко возникает проблема стыковки указанных отраслей в статусе тех субъектов права, которые призваны от имени государства активно влиять на экономику страны. В Российской Федерации имеется опыт создания государственных корпораций, который, с одной стороны, обладают публично-правовым статусом, с другой — призваны «расшевелить» инвестиционный климат, становясь равноправным участником рыночных отношений. Многие страны также пытаются создать какие-то особые институты, сочетающие в себе публично- и частноправовые аспекты. В то же время те проблемы, которые появляются на данном пути, весьма показательны на российском опыте создания государственных корпораций.

Федеральным законом от 8 июля 1999 г. № 140-ФЗ были внесены изменения в Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» [1] (далее — Закон), в соответствии с которыми был определен новый вид некоммерческой организации — государственная корпорация. В соответствии со ст. 7.1 Закона государственной корпорацией признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная Российской Федерацией на основе имущественного взноса и созданная для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций. Приведенная норма позволяет выделить особенности корпорации:

- единственным учредителем государственной корпорации может быть только государство. Добавим, что ни субъекты Российской Федерации, ни муниципальные образования не могут создавать государственные (или муниципальные) корпорации;
- членство в государственной корпорации исключено;
- цели, для достижения которых создается государственная корпорация, не направлены на удовлетворение потребностей отдельных граждан или юридических лиц, а носят более масштабный характер — выполнение социальных или управленческих функций в интересах общества в целом или отдельной отрасли



народного хозяйства. В то же время государственная корпорация — не орган государственной власти. Она не отражена в системе органов исполнительной власти [2; 3];

— существует особый порядок учреждения государственной корпорации — только федеральным законом, который выполняет функции учредительного документа;

— государство может в отдельных случаях гарантировать некоторые обязательства государственной корпорации [4]. При этом государственная корпорация — инструмент не прямого управленческого, а косвенного регулятивного воздействия государства на общественные отношения [5, с. 45–48].

Для создания государственной корпорации не требуются учредительные документы, предусмотренные ст. 52 Гражданского кодекса РФ (устав и учредительный договор). Как отмечает В. И. Добровольский, необходим «только один куцый закон на несколько страниц, написанный неизвестными авторами» [6].

Появление нового вида некоммерческой организации даже позволило некоторым юристам примерять планку «государственной корпорации» к иным по природе организациям, в частности к нотариальным палатам¹ (не обретут ли последние статус такой корпорации?). Между тем эйфория от принятой нормы должна была пройти еще на стадии обсуждения законопроекта. В пояснительной записке к проекту Федерального закона «О некоммерческих организациях» говорилось: «В целях создания законодательной базы для преобразования Агентства по реструктуризации кредитных организаций из открытого акционерного общества, являющегося кредитной организацией, в некоммерческую организацию данным проектом Федерального закона предлагается создать новый вид некоммерческой организации, наилучшим образом соответствующий целям и особенностям деятельности Агентства — государственную корпорацию»². Содержание документа позволяет прийти к выводу, что внесение изменений в федеральный закон преследовало единственную цель: подвести законодательную базу только под одну организацию — Агентство по реструктуризации кредитных организаций. Практика показала, что в последующем иные государственные корпорации не создавались³ вплоть до 2007 г., что позволяло многим ученым характеризовать ст. 7.1 как «мертвую».

Статус государственных корпораций стал предметом исследования ряда диссертаций. В большинстве случаев критика не носила характер рекомендаций отказа от такого вида юридических лиц. Например, Ю. А. Макарова обращала внимание, что государственная корпорация как некоммерческая организация не подпадает под существующую классификацию юридических лиц, имеющую как теоретическую, так и доктринальную обусловленность⁴. В то же время указывалось, что государственная корпорация — оптимальная организационно-правовая форма государственного участия в структурных преобразованиях экономики, средство наиболее эффективного использования государственной собственности в хозяйственной деятельности, обладающая индивидуальностью в связи персональным федеральным законом о ее создании, учреждаемая государством для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций и обладающая властными полномочиями, тождественными, государственным, в системе частно-государственного партнерства в Российской Федерации, позволяющей решить задачи взаимодействия государства и бизнеса [10, с. 8].

¹ На сходство со статусом государственной корпорации указывали также относительно Центрального Банка России [7].

² Материалы законопроекта [8].

³ Некоторое время существовала Федеральная продовольственная корпорация при Министерстве сельского хозяйства и продовольствия РФ.

⁴ Такое же мнение [9].



П. А. Денисов обращает внимание на административно-правовой статус государственных корпораций, который характеризуется наличием публичных отношений с органами государственной власти. Соответственно, государственные корпорации представляют собой разновидность публичного юридического лица, применительно к которым установлены особые правила нормативно-правового регулирования [11, с. 7]. Д. М. Стриханова также считает, что государственная корпорация представляет собой юридическое лицо публичного права [см. 12], созданное для реализации общественно значимых публичных интересов в экономической сфере и обладающее властными полномочиями, что влечет сочетание в их статусе частноправовых и публично-правовых элементов: «Через государственные корпорации, которые являются специфическими субъектами финансовых правоотношений, государство осуществляет свою финансовую деятельность, поскольку они оказывают публичные услуги за счет децентрализованных публичных фондов денежных средств в целях реализации публичных интересов, определенных для каждой государственной корпорации в федеральном законе, регламентирующем ее создание» [13, с. 7–8].

Однако к понятию государственной корпорации есть претензии не только юридуко-технического плана, но и носящие концептуальный характер. Слово «корпорация» образовалось от позднелатинского «*corporatio*» (от латинского «*corpus*» — объединение, союз) — объединение и подразумевает «союз», «общество», «объединение лиц, соединившихся для достижения какой-либо цели».

В Словаре русского языка корпорация также понимается как

- 1) объединенная группа, круг лиц одной профессии, одного сословия;
- 2) одна из форм монополистического объединения [14, с. 298].

Однако в российской юридической науке под корпорациями подразумеваются в основном сложные хозяйственные структуры, организованные по иерархическому принципу (такие, как концерны, холдинги и т.п.) и основанные преимущественно на акционерной собственности [15]. Кроме того, многие организации включают термин «корпорация» в свое наименование (нередко для большей солидности), что никак не меняет их организационно-правовой формы. Это лишь элемент фирменного наименования. Закон «О некоммерческих организациях» не содержит запрета на указание слова «корпорация» в организациях иной формы, отличной от государственной корпорации. В указанном аспекте можно согласиться с А. Я. Курбатовым, что данная организационно-правовая форма (государственная корпорация) была решением случайным, принятым с целью придания особого статуса создававшемуся в то время Агентству по реструктуризации кредитных организаций [16, с. 108], уже в последующем сама идея нашла своих продолжателей. Законодатель, скорее всего, не задумывался о том, что такое корпорация и когда уместно употребление этого слова применительно к названию юридического лица. В. И. Добровольский полагает, что всерьез над смыслом термина «корпорация» в органах государственной власти никто не задумывался: «Предпочтение слову «корпорация» (например, перед словом «фонд») было отдано главным образом в связи с тем, что в глазах населения все возможные фонды давно дискредитировали себя, а под словом «корпорация», да еще и «государственная», обывателю видится некая незыблемость, мощь в лице государства и всего его аппарата» [6].

Остановимся на некоторых тенденциях, существующих в оценке значения государственных корпораций в системе юридических лиц. С одной стороны, в течение 2007–2008 г.г. присутствовал некий «зуд» создания корпораций. Шесть государственных корпораций было создано в течение полугода. В течение 2008 года обсуждались идеи создания государственных корпораций в таких сферах как, распределения лекарств, строительство и развитие ипотеки, экспорт зерна, физическая культура и спорт и др. Примерялась данная планка даже по отношению к Московскому государственному университету имени М. В. Ломоносова [17, с. 286, 287]. И. В. Ершова указывала на большое будущее государственных корпораций:



«Их создание в различных областях экономики реально позволит упростить весьма громоздкую структуру органов исполнительной власти, создать реальное связующее звено между государством и хозяйствующими субъектами» [18, с. 41].

С другой стороны, создание государственных корпораций в целом не нашло своей положительной оценки среди маститых ученых-юристов. Основные обвинения можно систематизировать в следующем порядке:

— включение государственных корпораций в системе некоммерческих организаций размывает научные критерии классификации юридических лиц [19, с. 210]. Кроме того, включение их в перечень некоммерческих организаций явно противоречит сущности многих из корпораций;

— несогласованность норм специальных законов, устанавливающих статус государственных корпораций, отсутствие единых правил, позволяющих выделить общие статутные признаки государственных корпораций [20]. Следует согласиться с Э. В. Талапиной, что каждый закон о создании государственной корпорации как будто бы заново создает правовой статус данного вида юридического лица [21]. При этом происходит подмена нормативного регулирования индивидуально-правовым;

— непрозрачность и бесконтрольность в системе управления, распределения имущества, подконтрольности государству, фактическая «безвозмездная приватизация» крупных государственных финансовых ресурсов [22]. С. В. Степашин, Председатель Счетной палаты РФ, отметил, что такие организации создают лишь широкий простор для коррупции [23].

Вопрос о контроле над государственными корпорациями многими учеными-юристами обозначен как принципиальный. Действительно, государство, выделяя огромные финансовые средства (порядка 600 млрд. руб.), осуществляет не шаг благотворительности, а реализацию социально-полезных целей. Соответственно, государство обязано осуществлять контроль над законностью и эффективностью расходования финансовых средств.

Не вдаваясь в критику института государственных корпораций, отметим, что смена Президента РФ повлекла за собой изменение отношения к госкорпорациям. «Первый удар» был нанесен в проекте Концепции развития законодательства о юридических лицах, рекомендованном Советом при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (протокол № 68 от 16 марта 2009 г.) [24]. Было подвергнуто сомнению само право на существование государственных корпораций. Чуть позже после появления Концепции на заседании Российского союза промышленников и предпринимателей Председатель Высшего Арбитражного Суда РФ А. Иванов высказался о необходимости преобразования госкорпораций в акционерные общества. Следом Минэкономразвития также вынес на обсуждение предложения о реформировании госкорпораций [25].

Президент России Д. А. Медведев расставил все точки над «i» в своем ежегодном послании Федеральному Собранию РФ 12 ноября 2009 г.: «Что касается государственных корпораций. Я считаю эту форму в современных условиях в целом бесперспективной. Корпорации, которые имеют определённые законом временные рамки работы, должны по завершении их деятельности быть ликвидированы, а те, которые работают в коммерческой, в конкурентной среде, должны быть со временем преобразованы в акционерные общества, контролируемые государством. В дальнейшем они или сохранятся в государственном секторе, там, где нам это необходимо, или будут реализованы частным инвесторам. Кроме того, надо провести независимый аудит корпораций, а также крупных компаний с госучастием, внедрить в каждый из них современные модели управления, а оплату труда руководства этих компаний прямо увязать с показателями снижения издержек, повышения энергоэффективности и, естественно, повышения производительности труда, результатами внедрения технологий и инноваций» [26].

Однако выборы Президента России в 2012 г. могут вновь оживить дискуссию о будущем государственных корпораций. Не секрет, что победителем выборной



гонки станет В. В. Путин, показавший себя активным сторонником данной организационно-правовой формы. Соответственно ее критика может сойти на нет. В любом случае споры вокруг статуса государственных корпораций обуславливают исследования более глобального масштаба — о статусе юридических лиц публичного права, с помощью которых государство может активно влиять на экономические отношения. Остается надеяться, что выводы и предложения относительно госкорпораций будут учтены на новом этапе правотворческой деятельности.

Список использованных источников

1. О внесении дополнения в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» : Федеральный закон от 08.07.1999 г. № 140-ФЗ [принят Государственной Думой 25.06.1999 г., одобрен Советом Федерации 02.07.1999 г.] [Текст] // Собрание законодательства РФ. — 1999. — № 3. — Ст. 145.
2. Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти : Указ Президента Российской Федерации от 12.05.2008 г. № 724 [Текст] // Собрание законодательства РФ. — 2008. — № 20. — Ст. 2290.
3. Барчуков, В. П. Статус государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов» как конкурсного управляющего (ликвидатора) банков и организации, осуществляющей страхование банковских вкладов [Текст] / В. П. Барчуков // Банковское право. — 2006. — № 1. — С. 9–13.
4. Захарьин, В. Р. Бухгалтерский учет и налогообложение некоммерческих организаций [Текст] / В. Р. Захарьин. — М. : Налоговый вестник, 2003. — 224 с.
5. Кудряшова, Е. В. Правовые аспекты присутствия государства в сфере банкротства кредитных организаций [Текст] / Е. В. Кудряшова // Банковское право. — 2005. — № 5. — С. 45–48.
6. Добровольский, В. И. Применение корпоративного права: практическое руководство для корпоративного юриста [Текст] / В. И. Добровольский. — М. : Волтерс Клувер, 2008. — 539 с.
7. Качанов, Р. Е. Бесправие Банка России как следствие неурегулированности его статуса [Текст] / Р. Е. Качанов // Современное право. — 2007. — № 5. — С. 7–9.
8. Пояснительная записка к проекту Федерального Закона «О внесении изменений в Федеральный Закон «О некоммерческих организациях» (21 августа 2006 г.) [Электронный ресурс] Консультант Плюс. — URL : <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=41896;div=PRJ;mb=PRJ;ts=DB57D4BFB8949A0F842565C6B5C08C1D>.
9. Ивашкина, С. Г. Гражданско-правовой статус государственной корпорации [Текст] : автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право» / С. Г. Ивашкина. — М., 2011. — 28 с.
10. Макарова, Ю. А. Правовое положение государственных корпораций в Российской Федерации [Текст] : автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право» / Ю. А. Макарова. — М., 2008. — 23 с.
11. Денисов, П. А. Административно-правовой статус государственных корпораций [Текст] : автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право» / П. А. Денисов. — М., 2010. — 26 с.
12. Каплин, С. Ю. Государственная корпорация как субъект права [Текст] : автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» / С. Ю. Каплин. — Казань, 2011. — 22 с.
13. Стриханова, Д. М. Государственные корпорации как субъекты финансовых правоотношений [Текст] : автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право» / Д. М. Стриханова. — М., 2010. — 22 с.
14. Ожегов, С. И. Словарь русского языка [Текст] / С. И. Ожегов. — М. : Русский язык, 1989. — 921 с.



15. *Петухов, В.* Некоторые вопросы административно-правового регулирования организации и деятельности корпораций в России [Текст] / В. Петухов // Право и экономика. — 2000. — № 4. — С. 7–13.
16. *Курбатов, А. Я.* Государственная корпорация как организационно-правовая форма юридического лица [Текст] / А. Я. Курбатов // Хозяйство и право. — 2008. — № 4. — С. 105–124.
17. *Козлова, Н. В.* Понятие и сущность юридического лица: Очерк истории и теории [Текст] / Н. В. Козлова. — М. : Статут, 2003. — 318 с.
18. *Ершова, И. В.* Проблемы правового статуса государственных корпораций [Текст] / И. В. Ершова // Государство и право. — 2001. — № 6. — С. 35–41.
19. *Гражданское право [Текст] : [учебн.] / под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого.* — М. : Проспект, 2002. — Том 1. — 848 с.
20. *Устинов, Р. Е.* Специфика правосубъектности государственных корпораций [Текст] / Р. Е. Устинов // Правовое регулирование экономических отношений. Альманах (выпуск 1) / под ред. А. Н. Козырина. — М. : Центр публично-правовых исследований, 2008. — С. 102–123.
21. *Талапина, Э. В.* Государственная корпорация как новый субъект права [Текст] / Э. В. Талапина // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2009. — № 2. — С. 36–50.
22. *Нетесов, Д. Н.* Правовой режим государственных корпораций [Текст] / Д. Н. Нетесов // Реформы и право. — 2008. — № 3. — С. 44–53.
23. *Степашин, С.* Модернизация: рывок России по плану Путина [Текст] / С. Степашин // Российская газета. — 2007. — № 246. — 2 ноября.
24. *Концепция развития законодательства о юридических лицах (проект) [Текст] // Вестник гражданского права.* — 2009. — № 2. — С. 6–98.
25. *Селина, М.* Госкорпорации под угрозой раскрытия [Текст] / М. Селина, Р. Фаляхов // РБК Daily. — 2009. — 17 апреля.
26. *Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ. 12 ноября 2009 г. [Электронный ресурс] Президент России.* — URL : <http://news.kremlin.ru/transcripts/5979/print>.

Надійшла до редакції 20.02.2012

Романовська О. В. До питання про статус державних корпорацій у Російській Федерації
Розглядаються особливості правового статусу державних корпорацій у Російській Федерації. Виділено ознаки такого виду юридичної особи, визначені недоліки правового регулювання. Вказується, що найменування цієї організації не відповідає загальному поняттю «корпорація».
Ключові слова: державна корпорація, некомерційна організація, публічне управління, юридична особа.

Romanovskaya, O. V. To the Status of Public Corporations in the Russian Federation
The features of the legal status of public corporations in the Russian Federation. Distinguished features of this type of legal entity identified shortcomings of legal regulation. Indicates that the name of the organization does not meet the general concept of “corporation”.
Key words: public corporation, nonprofit organization, public administration, legal entity.

