

ЛАБОРАТОРИЯ КОНСТИТУЦИОННОЙ ЭКОНОМИКИ
ГУ «ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»

Г.А. ГАДЖИЕВ
Ответственный редактор

**ОЧЕРКИ
КОНСТИТУЦИОННОЙ
ЭКОНОМИКИ**

10 декабря 2010 года
госкорпорации — юридические
лица публичного права

Сборник статей
Очерки конституционной экономики.
10 декабря 2010 года: госкорпорации –
юридические лица публичного права

Издательский текст

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=3746195

*Очерки конституционной экономики. 10 декабря 2010 года: госкорпорации – юридические лица публичного права: Юстицинформ; М.; 2010
ISBN 978-5-7205-1083-1*

Аннотация

Сборник статей, посвященных исследованию правового статуса государственных корпораций, продолжает серию публикаций в сфере конституционной экономики. Ответственный редактор сборника – руководитель Лаборатории конституционной экономики ГУ «Высшая школа экономики» Судья Конституционного Суда РФ Г.А. Гаджиев, в числе авторов – генеральный директор государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов» доктор юридических наук А.В. Турбанов, специалисты в области административного права – А.В. Винницкий и Э.В. Талапина, гражданского и предпринимательского права – Д.В. Пятков, А.Я. Курбатов, В.В. Бондаренко, В.П. Мозолин, В.В. Долинская, в области конституционного и финансового права – Н.А. Шевелева, в области экономического анализа права – В.В. Кесслер (юридический факультет Гумбольдского университета, г. Берлин) и другие авторы.

Данные о госкорпорациях как правовом явлении, полученные совместными усилиями специалистов в области административного, гражданского права, экономического анализа права, обобщаются на основе применения методов конституционной экономики – нового научно-практического направления, образовавшегося на стыке конституционного права и экономики.

Авторов объединяют выводы о том, что вопрос, надо ли сохранять госкорпорации как самостоятельную организационно-правовую форму, необходимо решать не только исходя из внутренней логики гражданского права, но и руководствуясь положениями конституционного права. Межотраслевой юридико-экономический анализ проблем госкорпораций позволяет обосновать следующий вывод: система юридических лиц должна быть подвергнута корректировке путем признания в качестве самостоятельной организационно-правовой формы юридических лиц публичного права.

Содержание

Авторский коллектив	4
Г.А. Гаджиев	5
В.П. Мозолин	21
А.В. Турбанов	41
В.В. Кесслер	51
А.В. Винницкий	73
Конец ознакомительного фрагмента.	76

Коллектив авторов

Очерки конституционной экономики. 10 декабря 2010 года: госкорпорации – юридические лица публичного права

Авторский коллектив

Г.А. Гаджиев — доктор юридических наук, судья Конституционного Суда РФ

В.П. Мозолин – заведующий кафедрой гражданского и семейного права Московской государственной юридической академии им. О.Е. Кутафина, доктор юридических наук, профессор

А.В. Турбанов – генеральный директор государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов», доктор юридических наук

В.В. Кесслер – аспирант кафедры конституционного права Берлинского университета имени Гумбольдта

А.В. Винницкий – кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права Уральской государственной юридической академии

С.Ю. Данилов – профессор кафедры конституционного и муниципального права факультета права Государственного университета – Высшая школа экономики, доктор исторических наук

В.В. Долинская – профессор кафедры гражданского и семейного права Московской государственной юридической академии им. О.Е. Кутафина, главный редактор журнала «Цивилист», доктор юридических наук, профессор

А.Я. Курбатов – доцент кафедры предпринимательского права Государственного университета – Высшая школа экономики, кандидат юридических наук

Э.В. Талапина – кандидат юридических наук, старший научный сотрудник Института государства и права Российской академии наук

Д.В. Кравченко – аспирант Московской государственной юридической академии им. О.Е. Кутафина

Н.А. Шевелева – заведующая кафедрой государственного и административного права Санкт-Петербургского государственного университета, доктор юридических наук, профессор

Е.Г. Бабелюк – доцент, кандидат юридических наук

С.А. Белов – доцент, кандидат юридических наук

В.Г. Гюлумян – доцент, кандидат юридических наук

М.В. Кустова – доцент, кандидат юридических наук

В.В. Бондаренко – кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права и процесса Государственного университета – Высшая школа экономики

Д.В. Пятков – кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права юридического факультета Алтайского государственного университета, заведующий кафедрой гражданско-правовых дисциплин Западно-Сибирского филиала Российской правовой академии Минюста России

Г.А. Гаджиев

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ НОРМЫ КАК СИСТЕМА КООРДИНАТ, ПРЕДОПРЕДЕЛЯЮЩАЯ ПРАВОВОЙ СТАТУС ГОСКОРПОРАЦИЙ В РОССИИ

Исследование правового статуса госкорпораций

Лаборатория конституционной экономики филиала Государственного университета «Высшая школа экономики» в г. Санкт-Петербурге организовала и провела исследование правового статуса госкорпораций. Применение методов конституционной экономики позволило, на наш взгляд, прояснить ряд сложных юридических проблем и сформулировать предложения по совершенствованию законодательства и практики управления федеральной государственной собственностью.

Конституционная экономика как метод исследования экономико-правовых проблем предполагает применение межотраслевых знаний в процессе совместного изучения юристами (специалистами по гражданскому, административному, финансовому праву) и экономистами (специалистами в области экономической теории права). Исходные данные, полученные совместными усилиями юристов-отраслевиков и экономистов, поступают на изучение специалистов в области конституционного права. Конституционная экономика – это новое научно-практическое направление на стыке конституционного права и экономики, изучающее принципы оптимального сочетания экономической целесообразности с достигнутым уровнем конституционного развития, отраженным в нормах конституционного права и в практике их применения.

Суть методов конституционной экономики состоит, таким образом, в выработке в процессе интерпретации базовых для экономики конституционно-правовых принципов различного рода правил, велений, императивов, запретов и рекомендаций, которые были бы не только разумными с точки зрения внутренней логики конституционного права, но и эффективными с экономической точки зрения. При этом в конституционных нормах предполагается наличие неявного экономического смысла. Проведенный анализ конституционно-правового статуса государственных корпораций, созданных в Российской Федерации, представляет собой результат использования методов конституционной экономики как межотраслевого научного направления, в большей степени тяготеющего к конституционному праву, при этом использующего выводы не только отраслевых юридических наук, но и экономической науки. В частности, предлагаемые нами конституционно-правовые выводы сформулированы на базе административно-правового исследования, проведенного А.В. Виницким (г. Екатеринбург) и Д.В. Кравченко (г. Москва), цивилистических исследований, проведенных В. Бондаренко (г. Санкт-Петербург), В.П. Мозолиным, Д. Пятковым (г. Барнаул), А.Я. Курбатовым (г. Москва), исследования госкорпораций, проведенного с позиции экономического анализа права В. Кесслером (Берлин, Гумбольдтовский университет).

Участники научного проекта, организованного Лабораторией конституционной экономики, признали необходимым сосредоточиться на обсуждении следующих проблем:

существуют ли конституционно-правовые основы деятельности госкорпораций, какова природа правоотношений, возникающих между ними и государством, какие конституционные принципы необходимо учитывать в процессе правового регулирования деятельности госкорпораций;

исходя из конституционно-правовых целей создания госкорпораций, в каких сферах экономики или социальной сферы наиболее эффективно использование этой новой организационно-правовой формы властной некоммерческой деятельности государства;

какова природа прав госкорпораций на их имущество, является ли передача объектов государственной собственности госкорпорациям формой приватизации имущества или же формой разгосударствления;

природа деятельности, осуществляемой госкорпорациями, возможность осуществления ими одновременно хозяйственной (предпринимательской) и нормотворческой и управленческой деятельности;

каким должно быть налогообложение хозяйственной (предпринимательской) деятельности госкорпораций, могут ли они получать субсидии из бюджета либо получать взносы от хозяйствующих субъектов, т. е. каков финансово-правовой статус госкорпорации;

какой должна быть деятельность госкорпораций с точки зрения конституционной обязанности российского государства по обеспечению свободы экономической деятельности и поддержке конкуренции;

какой должна быть юридическая личность госкорпорации и необходимо ли менять критерии построения системы юридических лиц в российском гражданском праве.

Государственные корпорации за рубежом

За рубежом государственные корпорации рассматриваются как административные органы государства или как акционерное общество, 100 % которого принадлежит государству, либо как юридические лица публичного права.

Впервые они появились на рубеже XIX–XX вв. в странах прецедентного права. Среди англо-американских государственных корпораций различного профиля – такие известные государственные организации, как Британский совет Би-Би-Си, Администрация долины реки Теннесси, Федеральная резервная система США, канадские «Петро-Канада» и «Квебек хидро». Государственные корпорации активно действуют также во многих странах романо-германского, смешанного и мусульманского права. В их числе – итальянская нефтегазовая компания ЭНИ, бразильский «Петробраз», мексиканский «Пемекс», Германская федеральная почтовая служба, экспортно-импортные банки и внешнеторговые корпорации ряда стран. Собственником указанных организаций чаще всего выступает государство. Они проводят в жизнь политику, намеченную органами государственной власти, и действуют исключительно в ее рамках. Их вполне можно назвать государственными агентами, действующими в сфере экономики. Они создаются государством для регулирования экономических (или финансовых) проблем регионального или общегосударственного масштаба¹.

Фактически, составляя часть пирамиды исполнительной власти, государственные корпорации вместе с тем находятся вне сферы действия распорядительной власти министров и обладают оперативной самостоятельностью. Иногда они даже официально несут ответственность не перед органами исполнительной власти, а законодательной власти. Правовой статус госкорпораций при этом не рассматривается исключительно в гражданско-правовой системе координат, т. е. как элемент системы юридических лиц гражданского права. В немецкой юридической традиции государственные корпорации, агентства рассматриваются не как обычные участники гражданского оборота, а как федеральные инстанции (организации), осуществляющие федеральное управление, иногда в частноправовых, организаци-

¹ Данилов С.Д. Конституционная экономика в зарубежных странах. – М.: Изд. Дом ГУ-ВШЭ, 2008. – С. 75, 76.

онно-правовых формах². К ним относятся предпринимательские структуры, субсидируемые Федерацией, и непосредственно ей подчиненные фонды публичного права³.

В немецком конституционном праве корпорации публичного права исследуются в плане управленческой компетенции. В соответствии со ст. 86 Основного закона ФРГ (Собственное управление Федерации), если исполнение законов осуществляется Федерацией через собственную федеральную администрацию либо непосредственно подчиненные ей корпорации или учреждения публичного права, Федеральное Правительство издает, если иное не предписано законом, общие инструкции. В статье 87 (3) Основного закона предусмотрено: «Кроме того, по делам, в которых законодательная компетенция принадлежит Федерации, федеральным законом могут быть учреждены... новые корпорации и учреждения публичного права непосредственного федерального подчинения». Корпорации рассматриваются как юридические лица публичного права.

Принципы и нормы Конституции Российской Федерации, которые создают конституционно-правовую систему координат для правового статуса госкорпораций

В отличие от Основного закона ФРГ в Конституции Российской Федерации нет прямого упоминания о госкорпорациях. Однако в ней есть ряд конституционных принципов, норм, которые создают конституционно-правовую систему координат для их правового статуса. Прежде всего, это положения Конституции Российской Федерации об экономической функции государства, которое должно обеспечить требования общего блага⁴. Конституционно-правовая категория «общее благо» имеет непосредственное отношение к целям деятельности госкорпораций и к государственному контролю за их деятельностью.

Вопрос о целях, которые преследуются государством при создании госкорпораций, имеет предопределяющий характер. Когда надо создавать именно госкорпорации, а не открытые акционерные общества или федеральные агентства? По-видимому, для создания госкорпораций должны сложиться какие-то объективные экономические, исторические и правовые предпосылки. Экономические функции современных государств, несмотря на то, что в их основе всегда лежит идея общего блага, серьезно различаются. В России накоплен исторический опыт модернизации с опорой на экономическую мощь государства. Так было во время петровских реформ, так было и в предвоенные годы в СССР. Этот опыт используется в настоящее время при создании госкорпораций. Управляющая компания – российское юридическое лицо, на которое в порядке, установленном Президентом Российской Федерации, возложена реализация проекта по созданию инновационного центра «Сколково» – это тоже проявление исторической традиции активного в экономической сфере российского государства. Помимо исторических причин, необходимо вспомнить и конституционно-правовое положение о дискреции, которой обладает законодатель в России при осуществлении экономической политики. Эта дискреция настолько широка, что она позволяет проводить экономические эксперименты. Что касается правовых предпосылок создания именно

² Государственное право Германии. – М., 1994. – Т. II. – С. 68.

³ Административные задачи в области космонавтики, согласно федеральному закону, в Германии возложены на основанное в 1989 г. общество с ограниченной ответственностью – Немецкое агентство по делам космонавтики.

⁴ К сожалению, последние годы российская юридическая наука почти не занимается философско-правовыми проблемами современного государства. Между тем с государствами под влиянием интеграционных связей, создания экономических союзов происходят серьезные метаморфозы. Неслучайно в Отчете Всемирного Банка, опубликованном в 1997 г., указывается необходимость переосмысления общих вопросов о государстве. Конституционно-правовая и философско-правовая категория «общее благо» (используется в ст. 87 (4) Основного закона ФРГ и неясным образом в ст. 55 Конституции РФ) предполагает в том числе цели современного государства в экономической сфере.

госкорпораций, а не акционерных обществ или новых органов государственного управления, то они могут быть продемонстрированы на примере создания Агентства по страхованию вкладов. Категория «общее благо» тесно связана с принципом социального государства.

Эта категория имеет большое значение для социальной сферы. Государство несет конституционно-правовую обязанность, обусловленную целями достижения общего блага, и для этого оно должно обеспечить сбалансированность в социальной сфере. На первый взгляд это предельно абстрактная цель российского государства, которое по Конституции должно быть социальным. Однако, как показали А.В. Турбанов и Д.В. Кравченко в своих статьях, размещенных в настоящем сборнике, конституционный принцип социального государства, естественно-правовая направленность его на достижение общего блага предполагают в качестве необходимого условия недопущение существенного ухудшения жизни населения страны. В условиях доступности банковских услуг и растущей капиталоемкости банковской системы ее финансовый крах неизбежно повлечет именно такое существенное ухудшение. Исходя из названных конституционных принципов, государство, несущее ответственность за общее состояние банковской системы, обязано принимать меры, направленные на поддержание ее стабильности. Для реализации названных задач была создана государственная корпорация «Агентство по страхованию вкладов», которая осуществляет функции страхования вкладов, санации и ликвидации (банкротства) банков и представляет собой единый комплексный институт защиты вкладчиков, других кредиторов банков и банковской системы в целом. При этом эти функции не могут эффективно исполняться непосредственно государственными органами из-за известной управленческой и финансовой негибкости последних. В то же время потребность финансового рынка именно в публично-правовом регулировании, уровень его важности не предполагают возможность задействования частноправового регулирования. Экономические реалии в сочетании с конституционными принципами требуют нахождения в данном случае некоего промежуточного варианта.

Оптимальным путем решения этого вопроса необходимо признать создание публичных юридических лиц, в том числе государственных корпораций, поскольку они обладают ресурсом и гарантиями, сравнимыми с имеющимися у органов государственной власти, вместе с тем им присущи гибкость и подвижность, свойственные коммерческим организациям.

Таким образом, объективная потребность в создании государством госкорпораций выявляется в случае реализации каких-то публичных функций в целях достижения общего блага, но которые не могут быть осуществлены организациями, которые действуют как юридические лица частного права, либо органами государственного управления. Экономическая функция государства предполагает создание с помощью правового регулирования определенных организационно-правовых структур, причем таких, которым позволено с наибольшей эффективностью получить искомый экономический результат. Цель государства в экономической сфере – общее благо в виде благополучия и процветание России (Преамбула Конституции Российской Федерации). Эта конституционная норма-цель имеет неявный экономический смысл, выявленный с помощью исследования внутренней логики конституционного права с применением экономической теории права.

Конституционные обязанности государства, вытекающие из его экономической функции по обеспечению благополучия (как разновидности общего блага), не исключают возможности экспериментирования в пределах имеющейся у государства законодательной дискреции. Государство может поручить выполнение своих экономических функций органам исполнительной власти (министерствам, агентствам и т. д.), юридическим лицам частного права (публичным акционерным обществам), а также особым публичным образованиям, обладающим правами юридического лица, осуществляющим организационно-властную и хозяйственную деятельность. Эти юридические лица по своему организационно-правовому устройству не «помещаются» ни в одну из существующих форм коммерческих или

некоммерческих организаций, предусмотренных гражданским законодательством. Новые публичные образования осуществляют преимущественно публичные экономические (и социальные) функции, при этом в ограниченных масштабах занимаются и хозяйственной деятельностью. Это такие организации, созданные государством, как Агентство по страхованию вкладов (корпорация), Банк России (самостоятельный орган государства), Пенсионный фонд и другие аналогичные фонды.

В той сфере деятельности, в которой они функционируют, с учетом стоящих перед ними социально-экономических задач, с отсутствием конкурентной среды, необходимости ведения деятельности на бесприбыльной основе объективно исключается использование таких правовых статусов, как «орган исполнительной власти» и «юридическое лицо частного права» (коммерческая организация).

Форма «некоммерческая организация» также является для них «тесной».

Объективная экономическая потребность в усилении роли государства в области экономики, невозможность использования традиционных юридических лиц, необходимость гибкого (косвенного) регулирования экономических отношений закономерно приведет к необходимости создания госкорпораций, которые осуществляют организационно-властную деятельность с широким использованием рыночных механизмов⁵.

В отличие от юридических лиц частного права, действующих на основе общего для них (рамочного) закона, государственные корпорации создаются путем издания отдельных федеральных законов, и поэтому общие положения гражданского законодательства создания юридических лиц, их регистрации, реорганизации, ликвидации на этих не распространяются (см. п. 4 ст. 61 ГК РФ).

Можно расценить как курьез то, что в ст. 61 (п. 4) ГК РФ нашлось место для следующей нормы: «Государственная корпорация может быть ликвидирована вследствие признания ее несостоятельной (банкротом), если это допускается федеральным законом, предусматривающим ее создание». Прямого указания в Гражданском кодексе РФ о госкорпорациях как юридических лицах нет (см. ст. 120 ГК РФ и ст. 65 главы «Юридические лица»), однако норме о банкротстве госкорпораций, которое, очевидно, никогда не состоится, место в Гражданском кодексе РФ нашлось.

Наиболее важные положения, образующие конституционно-правовую основу правового статуса госкорпораций

Наиболее важными конституционными положениями, образующими конституционно-правовую основу правового статуса госкорпораций, являются, наряду с положением о достижении общего блага, конституционные компетенционные нормы, содержащиеся в ст. 71 Конституции РФ, в соответствии с которой в ведении Российской Федерации находятся: федеральная государственная собственность и управление ею (п. «д»); установление правовых основ единого рынка (п. «ж»); гражданское законодательство (п. «о»).

В статье 71 Конституции РФ перечисляются предметы ведения Российской Федерации, т. е. сферы общественных отношений, регулирование которых отнесено Конституцией исключительно к компетенции федеральных органов государственной власти, причем это различные сферы общественных отношений. Первая возникает при определении федеративным государством необходимой материальной основы для выполнения своих функций. Эти отношения возникают при отнесении видов имущества к федеральной государственной

⁵ Самостоятельного рассмотрения заслуживает проблема соотношения понятий «государственно-частное партнерство» и «государственные корпорации».

собственности и установлении ее пообъектного состава. Отличительными характеристиками объектов федеральной собственности является их значимость для общества в целом, для достижения целей общего блага – это отношения, возникающие в процессе управления федеральной государственной собственностью.

Другая группа общественных отношений возникает при создании нормативно-правовой базы рыночной экономики. Компетенционная норма п. «ж» ст. 71 Конституции РФ находится в системно-логической связи с положением ч. 1 ст. 45 Конституции РФ, по смыслу которой и во взаимосвязи с ее ст. 2, 17, 18 государство обязано создавать наиболее благоприятные условия для рыночной экономики как путем непосредственно регулирующего государственного воздействия, так и через стимулирование свободной экономической деятельности, основанной на принципах самоорганизации, баланса частных и публичных интересов, корпоративного взаимодействия и сотрудничества.

Правило рынка – это и гражданское законодательство (п. «о» ст. 71 Конституции РФ). Чем же отличается законодательство, принимаемое в порядке п. «ж» (правовые основы единого рынка), от гражданского законодательства? Ответ на этот вопрос частично содержится в Постановлении Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2005 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности абзаца 8 пункта 1 статьи 20 Федерального закона “О несостоятельности (банкротстве)” в связи с жалобой гражданина А.Г. Меженцева», в котором содержится следующее положение:

«Федеральный законодатель, в соответствии со статьей 71 (пункты «а», «в», «ж») Конституции Российской Федерации, устанавливая правовые основы единого рынка и осуществляя при этом регулирование и защиту прав и свобод, прежде всего экономических, для защиты общих (общественных) интересов, вправе применить публично-правовой тип регулирования рыночных отношений, которое – в силу взаимодействия частноправовых и публично-правовых интересов – предполагает в то же время сочетание частноправовых и публично-правовых элементов. При этом он, располагая широкой свободой усмотрения в выборе правовых средств, вместе с тем связан конституционно-правовыми пределами использования публично-правовых начал (статьи 7 и 8; статья 55, части 2 и 3 Конституции Российской Федерации)».

Если нормы гражданского законодательства обеспечивают экономическую свободу, неприкосновенность собственности, свободу договора, недопустимость произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, т. е. частные интересы, то законы, принимаемые в такой сфере ведения, как установление правовых основ единого рынка в целом создают так называемый экономический публичный порядок. Возможностью несовпадения частных интересов с публичными продиктована необходимость включения в Конституцию положений, определяющих конституционно-правовые рамки (пределы) основных экономических прав. Совокупность этих положений образует экономический конституционный публичный порядок, признающий самоценность экономической свободы субъектов экономической жизни, но и устанавливающий, в каких случаях и в каких пределах она может быть ограничена в целях общего блага.

Является ли создание госкорпораций реализацией полномочий, предусмотренных п. «о» ст. 71 Конституции РФ («гражданское законодательство»), или же федеральный законодатель реализовал иные свои компетенционные полномочия, предусмотренные п. «д», «ж» ст. 71?

Сначала появились поправки в Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях». По сути, появление госкорпорации «Агентство по реструктуризации кредитных организаций» как новой организационно-правовой формы некоммерческой организации, хотя и было типичным правовым решением *ad hoc*, тем не менее законодатель действовал в русле принятия законодательного акта в области гражданского

законодательства (п. «о» ст. 71). Дополнение Закона о некоммерческих организациях предполагало, что общие положения этого закона образуют правовые рамки для любых госкорпораций, т. е. этот Закон выполнял роль рамочного закона для госкорпораций.

Однако в 2007 г. отдельными законами были образованы шесть госкорпораций: Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», Государственная корпорация «Ростехнологии», Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, Государственная корпорация по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта (Олимпстрой) и Российская корпорация нанотехнологий⁶. Образование новых госкорпораций осуществлялось не путем принятия рамочного закона о госкорпорациях, а на основе отдельных федеральных законов⁷, которые, как правильно заметил в своем исследовании А.В. Винницкий, тем самым приобретают признаки правоприменительных актов, предусматривают распоряжение конкретными объектами федеральной собственности, которые передаются законодателем вновь созданным госкорпорациям в качестве имущественного взноса государства. Следовательно, при принятии этих актов законодатель принимает федеральные законы по таким сферам ведения, как «федеральная государственная собственность и управление ею» и «установление правовых основ единого рынка». Положение п. «д» ст. 71 Конституции РФ находится в системной связи со ст. 114 Конституции РФ, в силу которой только правительство осуществляет управление федеральной собственностью. В связи с этим возникает вопрос, обозначенный А.В. Винницким: передавая имущественный взнос государства при создании госкорпораций, федеральный законодатель осуществляет общее нормативно-правовое регулирование отношений федеральной собственности или же осуществляет правомочие собственника по управлению федеральной собственностью?

Следовательно, с точки зрения сфер законодательства, служащих критерием систематизации текущего законодательства, федеральные законы о госкорпорациях относятся к комплексным нормативным актам, принятие которых федеральным законодателем означает одновременную реализацию его конституционных полномочий по управлению федеральной собственностью, установлению правовых основ единого рынка и по принятию актов гражданского законодательства. Такое законодательное решение вполне допустимо, и оно объективно должно повлечь включение госкорпораций в систему юридических лиц, предусмотренную нормами ч. 1 ГК РФ, или же, что менее предпочтительно, принятие рамочного закона о госкорпорациях.

Вопрос о собственности госкорпораций

Пожалуй, самым принципиальным является вопрос о собственности госкорпораций, которые по действующему законодательству признаются собственниками своего имущества. Это означает, что им принадлежит право владения, пользования и распоряжения имуществом, что госкорпорации по своему усмотрению могут совершать в отношении принадлежащего им имущества любые действия, не противоречащие закону (п. 1 и 2 ст. 212 ГК РФ), что на это имущество госкорпораций должен распространяться режим неприкосновенности собственности (ст. 35 Конституции РФ), что недопустимо произвольное вмешательство федеральных органов государственной власти в частные дела госкорпораций (ч. 1 ст. 1 ГК РФ).

⁶ В настоящее время преобразовано одно государственное открытое акционерное общество.

⁷ См.: Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О государственной корпорации по атомной энергии “Росатом”»; Федеральный закон от 23 ноября 2007 г. № 270-ФЗ «О государственной корпорации “Ростехнологии”».

В схожих с госкорпорациями по организационно-правовой форме публичных акционерных обществах (ОАО) существует ответственность членов Совета директоров (наблюдательного совета) общества, единоличного исполнительного органа общества и членов коллегиального исполнительного органа общества в виде ответственности перед обществом за убытки, причиненные обществу их виновными действиями (ст. 71 Закона об АО). В холдингах одно акционерное общество признается основным, если в силу преобладающего участия в уставном капитале либо в силу других причин оно имеет возможность определять решения, принимаемые другим (дочерним) обществом. В статье 6 Закона об АО законодатель предусмотрел в качестве способа защиты интересов дочернего общества и его акционеров возможность привлечения основного общества к ответственности за причиненные убытки. Между тем в таких госкорпорациях, как «Ростехнологии», «Росатом» ответственность органов управления за убытки, причиненные их виновными действиями (или бездействием), в законах о корпорациях не предусмотрена. Будут ли эффективно работать органы управления госкорпораций, когда они не несут ответственности за возникшие убытки, а зарплаты их сотрудников не зависят от результатов экономической деятельности?

Исходя не только из внутренней логики, на которой построено гражданское и административное право, но и логики конституционного права, признание госкорпораций собственниками имеющегося у них имущества, причем частными собственниками, является очевидной и серьезной ошибкой российского законодателя. Нельзя не согласиться с А.В. Винницким, что сложно не заметить некоторую искусственность и преувеличенность в имущественной и организационной обособленности госкорпораций. Прав А.В. Винницкий, утверждая, что за спиной госкорпораций всегда стоит Российская Федерация, поэтому о перетоке капитала в частный сектор говорить не приходится, и речь здесь может идти лишь о форме обособления значительной части государственного имущества и изменении (децентрализации) механизма управления им.

В соответствии с ч. 2 ст. 8 Конституции РФ в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная и иные формы собственности. Обособление части федеральной собственности и закрепление ее за госкорпорациями является формой управления федеральной собственностью (п. «д» ст. 71 Конституции РФ), но не ее отчуждения или «разграничения» (п. «г» ст. 71 Конституции РФ).

Динамика правового регулирования отношений публичной собственности в последние пять лет во многом оказалась обусловленной новыми представлениями о конституционных принципах, прежде всего о конституционном принципе о признании и защите равным образом частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности (ч. 2 ст. 8 Конституции РФ). Новое «прочтение» законодателем данного принципа означает, что государственная собственность стала рассматриваться как единство федеральной собственности и собственности субъектов Российской Федерации. Она рассматривается законодателем как единый имущественный комплекс федеративного государства в целом, как материальная основа Российского государства, что должно, по замыслу авторов новой интерпретации, отвечать государственной целостности Российской Федерации и подкреплять единство системы государственной власти. С нашей точки зрения, авторство по отношению к этой интерпретации конституционного принципа принадлежит разработчикам Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ, БК) и законодательства о разграничении полномочий. По их мнению, конституционный принцип, закрепленный в ч. 2 ст. 8 Конституции РФ, должен предопределять и специфику правового регулирования публичной собственности, а также определять пределы прав субъектов Российской Федерации и муниципальных образований как публичных собственников.

Права собственности на средства региональных и местных бюджетов в соответствии с этими воззрениями не могут означать полную свободу экономической деятельности соот-

ветствующих органов власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих от имени публичных собственников их полномочия.

На наш взгляд, эти якобы новые воззрения являются реминисценцией существовавших у нас ранее представлений о едином фонде государственной собственности.

Новая интерпретация конституционного принципа ч. 2 ст. 8 Конституции РФ, воспринятая федеральным законодателем, привела к искажению в непрофильных законах базовых правовых принципов, лежащих в основе правового регулирования отношений собственности и закрепленных в Гражданском кодексе РФ. Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» (далее – Закон № 95-ФЗ) в ст. 26.11 предельно четко определил имущество (его виды), которое может находиться в собственности субъектов Российской Федерации. Из ее содержания следует, что в собственности субъектов Российской Федерации может находиться то имущество, которое необходимо для осуществления органами государственной власти регионального уровня своих полномочий. По смыслу этой статьи любое другое имущество не может находиться в собственности субъектов Российской Федерации и подлежит отчуждению в порядке и сроки, установленные законодательством о приватизации. В отношении муниципальной собственности избран такой же подход. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определил исчерпывающий перечень имущества, которое может находиться в собственности муниципальных образований. Возможность иметь имущество в муниципальной собственности обусловлена вопросами местного значения, для решения которых оно используется, отдельными государственными полномочиями, для осуществления которых оно передано, и полномочиями, осуществление которых предусмотрено федеральными законами.

Насколько избранный законодателем подход соответствует конституционному принципу равенства всех форм собственности? Не ставят ли указанные нормы двух федеральных законов частную собственность в доминирующее положение по отношению к публичной собственности, поскольку они исключают право публичных собственников иметь в собственности любое имущество, не изъятое из гражданского оборота и не ограниченное в обороте? Насколько реально и, главное, целесообразно иметь перечни видов имущества, необходимых для осуществления полномочий, указанных в п. 17 ст. 1 Закона № 95-ФЗ, которые должны устанавливаться законами субъектов Российской Федерации не позднее 1 января 2005 г.?

Новый подход, в соответствии с которым в публичной собственности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований может находиться не любое имущество, а лишь такое, которое непосредственно служит в качестве материальной базы тех полномочий, которые закреплены за ними, означает, как правильно заметил Е.А. Суханов, закрепление в непрофильном законе, не являющемся частью гражданского законодательства, принципа строго целевого характера государственного имущества, т. е. невозможность для публичных собственников быть собственниками некоторых видов имущества, которое при этом не является изъятым из оборота. Следует согласиться с Е.А. Сухановым, что этот принцип не известен действующему гражданскому законодательству, которое содержит нормы об «особенностях приобретения и прекращения права собственности на имущество, владения, пользования и распоряжения им», зависящих от того, находится ли оно в частной или в публичной собственности (п. 2 ст. 212, п. 1 ст. 214 ГК РФ), т. е. об особенностях порядка осуществления права собственности, но не о возможностях ограничения объектного состава имущества, принадлежащего собственникам.

В пункте 4 ст. 212 ГК РФ закреплена норма, вытекающая из конституционного принципа, содержащегося в ч. 2 ст. 8, в соответствии с которой «права всех собственников защищаются равным образом».

Конечно, нельзя не учитывать некоторые очевидные особенности федеральной государственной собственности. Только этот вид публичной собственности может находиться под таким особым обременением, каким является внешний и внутренний долг Российской Федерации. В статье 3 Федерального закона от 10 мая 1995 г. «О восстановлении и защите сбережений граждан» установлено, что государственный внутренний долг Российской Федерации по гарантированным сбережениям граждан гарантирован государственной собственностью.

Оценивая конституционность осуществления федеральным законодателем ограничения содержания права публичной собственности, необходимо учитывать, что в конституционном праве используется классификация объектов собственности в зависимости от тех последствий для общества, которые возникают в результате осуществления правомочий пользования и распоряжения ими. Одно дело – объекты, предназначенные для личного потребления. Здесь возможности законодателя по введению ограничений прав собственности должны носить разумный минимальный характер. Но и применительно к этому праву могут вводиться ограничения, обусловленные социальной функцией собственности.

Другое дело, когда имеет место пользование и распоряжение средствами производства или объектами недвижимости, используемыми в общих целях. Осуществление частным собственником своих правомочий распоряжения может затрагивать права и интересы большого количества людей. С учетом этой классификации конституционное право допускает более интенсивные ограничения прав пользования и распоряжения.

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 16 мая 2000 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 4 статьи 104 Федерального закона “О несостоятельности (банкротстве) в связи с жалобой компании Timber Holdings International Limited”» учитывается это обстоятельство:

«Жилищный фонд социального использования, детские дошкольные учреждения и объекты коммунальной инфраструктуры, жизненно необходимые для региона, как объекты недвижимости, входящие в имущество должника-собственника, используются не только в его частных интересах, но и в интересах населения, подлежащих защите со стороны государства. Поэтому отношения, связанные с обеспечением функционирования и сохранения целевого назначения указанных объектов, носят публично-правовой характер. Осуществляя их регулирование, законодатель, исходя из публичных целей, вправе определять, что те или иные объекты, необходимые для жизнеобеспечения населения, в процессе конкурсного производства подлежат передаче соответствующему муниципальному образованию. Тем самым реализуется распределение между разными уровнями публичной власти функций социального государства (ст. 7 Конституции РФ).

Исключение названных объектов из конкурсной массы и передача их в силу прямого предписания закона муниципальным образованиям является допустимым ограничением права частной собственности должника, которое осуществляется в целях защиты прав и законных интересов других лиц (ст. 55, ч. 3 Конституции РФ). При этом не могут не учитываться и частные интересы, в том числе интересы должника и кредиторов в рамках конкурсного производства».

Объекты публичной собственности, по-видимому, также могут иметь целевое назначение, что предполагает допустимость более интенсивного ограничения содержания публичного права собственника.

Обратим внимание на то, что имуществом, принадлежащим госкорпорациям, они не могут распоряжаться по своему усмотрению: здесь тоже применяется принцип целевого использования имущества, характерный для публичной собственности.

Появление новых форм собственности стало возможным не только в связи с созданием госкорпораций, но и в связи с появлением социальных страховых фондов. Согласно ст. 87 Основного закона ФРГ в качестве корпораций публичного права непосредственного федерального подчинения действуют учреждения социального страхования. Старая как мир аристотелевская идея о государстве, обеспечивающем общее благо, подверглась серьезной модернизации как только появилась философская, а затем и конституционно-правовая концепция социального государства. Процесс «социализации» государства в Германии начался при Бисмарке на фоне изменения системы страхования рабочих от несчастных случаев. Сначала это был обычный частноправовой институт добровольного страхования. Благодаря активности государства он превратился в публично-правовой институт обязательного страхования, основанного на коллективных началах, взаимовыручке.

Когда государство, ориентируясь на нормативное содержание конституционного принципа социального государства, вводит системы обязательного социального страхования, происходит синтез социальных и экономических прав граждан.

Доказательством того, что, исходя из закрепленного в Конституции принципа социального государства, законодатель перешел к преимущественно социальному страхованию, является то, что после принятия Конституции государство отказалось от частноправового (децентрализованного) правового регулирования, основанного на применении деликтных обязательств, и ввело правовой механизм социального страхования от несчастных случаев на производстве и обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств.

Оба эти правовых механизма основаны, по сути, на идее солидарности. В Постановлении Конституционного Суда РФ от 24 мая 2007 г. № 7-П по делу о проверке конституционности статьи 230 Трудового кодекса РФ⁸ Конституционный Суд сделал вывод о том, что, исходя из закрепленного в Конституции принципа социального государства, ст. 230 ориентирует законодателя, указывая ему на приоритет социального (обязательного) страхования перед частноправовыми способами возмещения вреда.

В результате в правоотношениях по обязательному социальному страхованию появляется необычный, отличный от страхования в сфере частного права, субъект страхования – это фонды обязательного страхования, обладающие двойственным правовым статусом: публично-правовой организации и одновременно страховщика. Для того чтобы обеспечить права граждан в наиболее полном объеме в случае наступления социальных рисков, произведена замена гражданско-правовой системы возмещения вреда (деликтной ответственности) на социально-страховую, основанную на солидаризме, коллективной ответственности работодателей по защите имущественных интересов работников. Несение тягот от наступления профессиональных рисков переносится при этом на всех работодателей. Обязанность органов социального страхования по выплате обеспечения, в отличие от гражданско-правового механизма возмещения, существовавшего ранее, исходя из природы социального страхования, возникает, как установил Конституционный Суд, вне зависимости от наличия вины причинителя вреда.

Как и в Постановлении Конституционного Суда РФ от 31 мая 2005 г. № 6-П по делу о проверке конституционности Федерального закона «Об обязательном страховании граждан-

⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 24 мая 2007 г. № 7-П по делу о проверке конституционности абзаца четвертого части двенадцатой статьи 230 Трудового кодекса Российской Федерации по запросу Ухтинского городского суда Республики Коми // СЗ РФ. – 2007. – № 23. – Ст. 2829.

ской ответственности владельцев транспортных средств»⁹, Суд выявил различия в юридической природе и целевом назначении вытекающей из договора обязательного страхования обязанности страховщика по выплате страхового возмещения от деликтного (частноправового) обязательства, что повлекло различие в механизмах возмещения вреда.

В результате произошло то, что можно назвать «гибридизацией институтов». Средства Пенсионного фонда почему-то объявлены государственной собственностью, несмотря на общественно-коллективную природу поступлений в этот фонд. Полагая, что это обычный объект государственной собственности, государство несколько вольно распоряжается этими, по сути, общими общественными средствами, в то время как Конституция РФ в ч. 2 ст. 8 дальновидно утверждает, что в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом не только частная, государственная, муниципальная, но и «иные формы собственности».

Вопрос, кому реально принадлежит право собственности на накопления, концентрируемые в фондах обязательного страхования, имеет принципиальное значение, поскольку от этого зависят правовые гарантии сохранности этих средств. В этой связи, по моему мнению, предусмотренные в российском законодательстве нормы о том, что государственные внебюджетные фонды являются объектами государственной собственности (ст. 143 БК РФ), не согласуются с Конституцией РФ.

Конституция РФ закрепляет принцип не просто социального государства, а социального государства с рыночной экономикой. Поскольку она рассматривает как равновеликие конституционные ценности принцип социального государства и принцип свободы экономической деятельности, то появляется самостоятельный, с собственным нормативным содержанием конституционный принцип – социального государства с рыночной экономикой.

Идея коллективной помощи, взаимовыручки, организуемой государством совместно с частным бизнесом, – это разновидность государственно-частного партнерства, она была использована при создании такой «классической» госкорпорации, как Агентство по страхованию вкладов. Появление этой госкорпорации знаменует собой коренное изменение категории «общее благо» как цели государства. Д. В. Кравченко в своей работе правильно подметил, что нельзя забывать о том, что институт публичных юридических лиц вообще и государственных корпораций в частности не исключает, а в некоторых случаях прямо подразумевает иные источники формирования собственности таких лиц. Более того, эти негосударственные источники могут формировать основную часть имущества публичного юридического лица (как это происходит с Агентством страхования вкладов), где фонд обязательного страхования вкладов в основном сформирован за счет взносов банков. В данном случае имущество предоставляется не государством, в связи с этим собственностью не может рассматриваться как «обычная» федеральная государственная собственность.

Специфика целей и задач, которые решаются с помощью создания госкорпораций

Специфика целей и задач, которые решаются с помощью создания госкорпораций, а также правового титула в отношении закрепляемого за ними публичного имущества, требует пересмотра их гражданско-правового и административно-правового статуса. В литературе обосновывается идея о том, что, исходя из наличия в деятельности госкорпораций

⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 31 мая 2005 г. № 6-П по делу о проверке конституционности Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» в связи запросами Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай, Волгоградской областной Думы, группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина С.Н. Шевцова // СЗ РФ. – 2005. – № 23. – Ст. 2311.

публичного элемента, они должны быть признаны юридическим лицом публичного права¹⁰. Для этого необходимо в ходе совершенствования Гражданского кодекса РФ закрепить в нем концепцию юридических лиц публичного права.

Действующая сейчас концепция «госкорпорации – разновидность некоммерческих организаций» очевидно несостоятельна. Помещение их в системе юридических лиц в группу некоммерческих организаций носит искусственный характер. Понятно, что это было сделано без глубокого теоретического обоснования, и только потому, что перечень некоммерческих организаций, в отличие от коммерческих, не является закрытым. С появлением госкорпораций в подсистеме некоммерческих организаций понятие «некоммерческая организация» стало неопределенным. Произошел известный юридический феномен: если какое-либо юридическое понятие чрезмерно раздувать, оно может лопнуть как детский шарик.

В Концепции развития корпоративного законодательства на период до 2008 г., разработанной под эгидой Министерства экономического развития и торговли РФ, подчеркивалось: «Плохо вписывается в общую логику законодательства о юридических лицах такая конструкция, как государственная корпорация. Назрела необходимость ввести в российское законодательство категорию юридического лица публичного права, существующую в большинстве развитых правовых порядков».

В Концепции отмечалось, что данная категория должна охватывать собой те юридические лица, которые действуют от имени публично-правовых образований (Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований) и/или в публичных интересах, но не являются органами государственной власти или местного самоуправления. Это организации, создаваемые в различных общественно значимых целях и наделенные хотя бы в некоторой степени властными полномочиями (например, Агентство по страхованию вкладов). Такие юридические лица должны обладать строго целевой правоспособностью, а возможность осуществления ими предпринимательской деятельности должна быть специально оговорена соответствующим законом.

Однако в Концепции развития гражданского законодательства хотя и признается, что госкорпорации уникальны по своему правовому статусу – частноправовому и публично-правовому одновременно, тем не менее делается вывод об отсутствии необходимости прямого заимствования понятия юридического лица публичного права в отечественное гражданское право (п. 7.2.4 разд. III).

С нашей точки зрения, диверсификация экономической функции государства требует использования новых правовых форм его участия в экономических отношениях. Наряду с традиционными формами участия государства в гражданском обороте в качестве казны (к сожалению, не используемой в российском гражданском законодательстве), государство может принимать участие в экономических отношениях опосредованно, через госкорпорации, которые должны в таком случае признаваться юридическими лицами публичного права.

Юридическая личность госкорпораций порождает необходимость решения ряда более общих фундаментальных юридических вопросов, в частности:

каково предназначение понятия «юридическое лицо», должно ли оно использоваться только для обслуживания отношений, составляющих предмет гражданского права, или же этот институт права имеет межотраслевое значение;

каковы критерии построения системы юридических лиц, какие факторы оказывают влияние на выбор этих критериев законодателем;

каков смысл понятия «субъект права», используемого в доктрине;

какова сущность новых юридических лиц, в частности, госкорпорации?

¹⁰ Курбатов А.Я. Правовое регулирование деятельности государственных корпораций как организационно-правовой формы юридических лиц // СПС «КонсультантПлюс».

Эти фундаментальные юридические вопросы, в свою очередь, требуют решения ряда философско-правовых проблем: что такое правовая реальность, чем она отличается от реальности как осязаемой, овеществленной в окружающем нас мире, какая философия государства воспринята в нашей стране? и т. п.

Для выбора адекватной юридической личности госкорпорации можно обратиться к богатому нормативному содержанию конституционного принципа правового государства.

Проблема участия публичных образований в экономических отношениях обычно решается в рамках основного подразделения права на частное и публичное.

Георг Еллинек в Общем учении о государстве обращал внимание на то, что публичные образования могут быть не только носителями публичной власти, но и правовыми субъектами, ведущими хозяйство и управляющими своими делами при помощи правовых средств, доступных каждому лицу и не имеющих властного характера. Исходя из идеи суверенитета, граница между действиями публичного образования как субъекта публичного права и как субъекта, ведущего свое хозяйство, устанавливается правопорядком конкретного государства¹¹. Государство может совершенно или в значительной степени подчинять себя действию частного права либо в значительной степени изъять себя от действия частного права. Проведение этой границы, по мнению Г. Еллинека, обусловливается всей эволюцией воззрений народа на отношение государства к частному праву. Государство и создаваемые им публичные образования как субъекты имущественных отношений могут занимать различное положение в разных правопорядках. Эта разница объясняется различной философией государства, воспринимаемой в разных странах.

Философия современного государства оказала огромное влияние на такие конституционно-правовые идеи и принципы, как конституционное и правовое государство, которые являются результатом эволюции государства. Критерием этой эволюции являются взаимоотношения государства и личности, в том числе в экономической сфере. Государство, в принципе, может вообще исключить возможность каких-либо имущественно-правовых притязаний индивида к государству. Так было в Средние века в Англии, где по отношению к государству существовала возможность только просить, но не предъявлять иски в суде. В Германии, напротив, не без влияния философских идей Э. Канта в XIX в. государство-фиск было признано субъектом частного права, как двойственная личность – публично- и гражданско-правовая, что очень важно в том отношении, что исключается возможность произвольного вторжения государства в частную имущественную сферу. Гражданско-правовой принцип недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела (п. 1 ст. 1 ГК РФ) является следствием и результатом той философии государства, которое признает достоинство личности. Это кантовское государство, правовое государство.

Принцип правового государства «осеняет» и взаимоотношения государства с субъектами рыночных отношений. Конституционные принципы свободы экономической деятельности (ст. 8 Конституции РФ), социальной рыночной экономики, правового государства предполагают систему ограничений для публичной власти, осуществляющей экономические функции. На этом конституционно-правовом фоне появились новые субъекты права – государственные корпорации как юридические лица.

Конституционная формула правового государства – об охране достоинства личности (ст. 21 Конституции РФ) – имеет универсальное значение. В экономической сфере уважение достоинства предпринимателя – это, как сказано в Постановлении Конституционного Суда РФ от 18 июля 2008 г. № 10-П, создание максимально благоприятных условий для функционирования экономической системы в целом, что предполагает необходимость стимулирования свободной, основанной на принципах самоорганизации, хозяйственной дея-

¹¹ Еллинек Г. Общее учение о государстве. – СПб., 1908. – С. 279, 280.

тельности предпринимателей как основных субъектов рыночной экономики и принятие специальных мер, направленных на защиту их прав и законных интересов при осуществлении государственного регулирования экономики, тем самым – на достижение конституционной цели оптимизации вмешательства государства в регулирование экономических отношений.

Принципы уважения и охраны достоинства предпринимателей, справедливости проявляются в необходимости обеспечения государством в процессе создания правовых основ единого рынка, баланса прав и обязанностей всех участников рыночного взаимодействия. Свобода, признаваемая за лицами, осуществляющими предпринимательскую и иную не запрещенную законом предпринимательскую деятельность, и гарантируемая им защита должны быть уравновешены обращенным к этим лицам требованием ответственного отношения к правам и свободам тех, кого затрагивает их хозяйственная деятельность (п. 2 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 18 июля 2008 г. № 10-П).

Новая философия государства должна повлечь новые юридические формы его участия в экономических отношениях, в частности, необходимо включить в систему юридических лиц юридические лица публичного права.

Представления о юридической личности государства, перешедшие в современное российское гражданское право из советского гражданского права, – это пример рудиментарных юридических наслоений.

До революции в доктрине русского гражданского права была популярна двучленная система участников гражданских правоотношений, при которой публичные образования, включая государство, рассматривались как юридические лица.

В учебнике Д.И. Мейера государство рассматривается как казна, обладающая правами юридического лица¹².

Г.Ф. Шершеневич считал, что все юридические лица могут быть подразделены на публичные и частные. Публичные юридические лица образуются помимо воли частных лиц. Основное место среди них занимает казна, представляющая государство с его хозяйственной стороны¹³. И.М. Тютрюмов выделял такой вид юридических лиц, как совокупность имуществ, когда с этой совокупностью связывается возникновение прав и обязанностей¹⁴.

Е.Н. Трубецкой в Лекциях по энциклопедии права писал: «Значительная часть юристов полагает, что субъектом права могут быть только живые, действительные люди. Положение это служит в наше время предметом спора, имеющего первостепенное значение. Утверждение, что субъектом права может быть только живой человек, тесно связано с узкореалистическим пониманием права»¹⁵.

Попробуем развести два понятия – реальность овеществленного мира и иная реальность – правовая реальность (которую Е.Н. Трубецкой, видимо, противопоставлял узкореалистическому пониманию права).

Д.В. Пятков, используя работу Г.Ф. Шершеневича, отмечает в своей статье (опубликована в настоящем сборнике), что стоит заменить при обозначении субъектов права термин «лицо» словом «маска», станет очевидным, что маска (лицо) как раз у человека, а не сам человек. При таком подходе к пониманию лица, в частности физического лица, современная юриспруденция получает ценный инструмент. Разрыв между физическим лицом и человеком, как правильно считает Д.В. Пятков, дает принципиально новые возможности для моделирования в юридической теории, в законодательстве. Представляются чрезвычайно интересными следующие рассуждения Д.В. Пяткова по поводу мысли Н.Л. Дювернуа, который

¹² Мейер Д.И. Русское гражданское право. – Ч. 1. – М., 1997. – С. 123.

¹³ Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. – М., 1995. – С.91.

¹⁴ Тютрюмов И.М. Гражданское право. – Юрьев, 1922. – С. 47.

¹⁵ Трубецкой Е.Н. Лекции по энциклопедии права. (Электронный ресурс) – 1917.

отмечал, что правосознание его современников «не ставит понятие личности так обособленно от человека, как это было у римлян. Это замечание справедливо и для оценки правосознания ныне живущих людей. Давно уже непозволительно представлять человека, лишенным личности в праве, но вместе с тем утрачен полезный навык ума видеть физическое лицо без человека. Современное правосознание не приемлет личность как «известную сферу правоотношений», ему подавай телесную или вещественную начинку лица, что-нибудь такое, что можно потрогать руками».

Философско-правовая идея о том, что правовая реальность – это тоже реальность, но она не совпадает с овеществленной реальностью (узореалистическое понимание права), имеет самое непосредственное отношение к идее о двучленной классификации субъектов гражданского права. Прав Д.В. Пятков, когда он призывает вернуть публичные образования в родную для них категорию юридических лиц. С точки зрения правовой реальности, юридическая личность может быть вполне самостоятельной, независимой от личности создавших его лиц и не сводится к ней¹⁶.

Не следует использовать применительно к такой юридической личности понятие «фиктивное образование». Известная немецкому праву конструкция «общества без лиц» наглядно показывает, что такая юридическая личность выступает в обороте от своего собственного имени, а не от имени своих участников, а приобретенные ею гражданские права и обязанности принадлежат ей, а не участникам. В таком случае становится понятным, почему совокупность имущества без какого-либо людского субстрата может быть признана по порядку юридическим лицом, и это не фиктивный субъект, это часть особой, правовой реальности.

Скорее, прав был В.А. Рахмилович, который в противовес теории социальной реальности и теории коллектива, объясняющих сущность юридических лиц в условиях плановой экономики, доказывал отсутствие необходимости обоснования или поиска людского или иного особого «субстрата» (сущности) юридического лица¹⁷.

С учетом методологического подхода, что правовая реальность рассматривается как особое явление в окружающем нас мире, можно согласиться с Е.А. Сухановым, когда он утверждает, что «правовые отношения представляют собой особый, самостоятельный вид реально существующих общественных отношений. С этой точки зрения признание юридической личности за обособленным имуществом представляется не фикцией, а вполне содержательной гражданско-правовой конструкцией»¹⁸.

Юридическая личность как гражданско-правовая конструкция – это часть юридической техники. Уже сейчас правами юридического лица обладают национально-культурные автономии, муниципальные образования, общественные территориальные советы.

С нашей точки зрения, если перед публичным образованием (таким как госкорпорация) ставятся задачи, вытекающие из преследуемого публичной властью общего блага, и в целях достижения этих задач используются и метод наделения этих образований властными полномочиями, и методы регулирования коммерческой (хозяйственной) деятельностью, тогда эти публичные образования не могут игнорироваться гражданским правом, которое должно перейти на двучленную классификацию субъектов права.

¹⁶ См.: Гражданское право / под ред. Е.А. Суханова. – Т. 1. – С. 211.

¹⁷ Рахмилович В.А. О так называемом субстрате юридического лица // Проблемы совершенствования советского законодательства. Труды ВНИИСЗ. – Вып. 29. – М., 1984. – С. 116–118.

¹⁸ Гражданское право. – М., 2004. – Т. 1. – С. 215, 216.

В.П. Мозолин

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ СТАТУСА ГОСУДАРСТВЕННОЙ КОРПОРАЦИИ КАК ЮРИДИЧЕСКОГО ЛИЦА ПУБЛИЧНОГО ПРАВА

В связи с усложнением общественных отношений в сфере товарно-рыночной экономики промышленно развитых стран мира, включая Российскую Федерацию, происходят значительные изменения в структуре законодательства, регулирующего данные отношения. Частноправовые отрасли законодательства все более начинают испытывать на себе воздействие публично-правовых отраслей законодательства в рамках принимаемых государствами комплексных законов и других нормативных актов.

В странах кодифицированного гражданского законодательства, например в Германии и Франции, комплексное законодательство развивается за пределами гражданских кодексов и уложений, присоединяясь в качестве приложений к Торговым кодексам или принимаясь отдельно в виде самостоятельных правовых актов, как это имеет место в законодательстве об интеллектуальной собственности.

Параллельно проводится модификация гражданских кодексов и уложений в форме изменения или дополнения содержащихся в них гражданско-правовых норм. Так, в Германии в 2002 г. было произведено значительное обновление норм обязательственного права. Во Франции ныне проводится реформа по совершенствованию отдельных положений Гражданского кодекса.

Отдельно следует сказать об англо-американском праве, не знающем разделения права на публичное и частное. Комплексное регулирование в США, Англии и других странах, применяющих англо-американскую систему права, осуществляется по отдельным сферам правового регулирования, например, в области недвижимости, договорного права, права о корпорациях и компаниях, банкротства и т. д. В рамках так называемой блоковой системы законодательства производится правовое регулирование всех видов отношений, в сфере экономики или какой-либо другой области жизнедеятельности общества, с применением норм, называемых в Европе нормами публичного и частного права (гражданского, торгового, административного, налогового и т. п.). По этой модели в 1952 г. был принят эффективно действующий и поныне Единообразный торговый кодекс США, объединяющий в себе нормы различных видов законодательства, связанных с договором купли-продажи товаров.

В целом, оценивая развитие комплексного законодательства в названных выше зарубежных странах, можно считать, что блоковый путь развития комплексного законодательства в странах англо-американского права подтвердил свою жизнеспособность и возможность его развития в будущем.

В России, являющейся страной кодифицированного гражданского законодательства, восходящего своими корнями к римскому частному праву, комплексное законодательство участием норм гражданского права получило значительное развитие.

Основополагающее регулирование экономики, базирующееся на частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности, свободе экономической деятельности в условиях развития единого рынка в стране, закреплено в Конституции Российской Федерации (см. ст. 8, 9, 34, 35, 71, 72).

В форме комплексных законов с широким применением в них гражданско-правовых норм были приняты многочисленные кодексы и отдельные законы. В их числе достаточно назвать такие как Земельный, Водный, Лесной, Градостроительный, Жилищный, Налого-

вый кодексы Российской Федерации. Федеральный закон «О недрах», федеральные законы «Об акционерных обществах» и «Обществах с ограниченной ответственностью», в которых содержатся гражданско-правовые нормы совместно с публично-правовыми нормами, регулирующими весьма разветвленную сферу имущественных отношений, составляющих предмет гражданского права. Учитывая изложенное, имеются все основания полагать, что в настоящее время зона монопольного регулирования гражданским законодательством имущественных отношений, указанных в ст. 2 Гражданского кодекса РФ в качестве предмета гражданского законодательства, постоянно сокращается. Хотим мы того или нет, но в современных условиях исключительная сфера такого регулирования остается очень незначительной. Подавляющая масса имущественных отношений, регулируемых в динамическом режиме гражданским законодательством, уже находится в сфере комплексного правового регулирования, совместного участия в нем публичных норм права.

В этой связи вполне закономерно возникает вопрос о дальнейших путях развития гражданского законодательства, в первую очередь его сердцевины в лице Гражданского кодекса Российской Федерации. При этом нельзя не учитывать того, что в отличие от Германии и Франции в нашей стране не существует Торгового кодекса, в рамках которого можно было бы осуществлять развитие комплексного законодательства с широким использованием гражданско-правовых норм.

Закрепленные в Гражданском кодексе РФ положения в его действующей редакции ответа на поставленный вопрос о путях дальнейшего развития гражданского законодательства не дают. Включенные в п. 2 ст. 3 положения о том, что «нормы гражданского права, содержащиеся в других законах, должны соответствовать Гражданскому кодексу РФ, оказались неработоспособными с момента принятия самого Кодекса как федерального, а не конституционного закона, имеющего более высокую юридическую силу по сравнению с федеральным законом.

В результате в Земельном и Бюджетном кодексах, в отдельных неcodифицированных законах, на вполне правомерных основаниях, содержатся отдельные нормы, не соответствующие Гражданскому кодексу РФ. И дело не столько в том, что законодатель не предусмотрел необходимости включения в Гражданский кодекс специальных норм, как это было сделано на Украине и Казахстане, предусматривающих обязанность законодателя одновременно с принятием закона, содержащего гражданско-правовые нормы, не соответствующие Гражданскому кодексу РФ, вносить необходимые изменения в сам Гражданский кодекс.

В действительности, указанные проблемы имеют более глубокий характер. По существу, они запрограммированы в самих комплексных отношениях, а еще точнее в понятии комплексного законодательства, содержащего гражданско-правовые нормы, регулирующего данные отношения.

Обычно признается, что в комплексном законодательстве сосуществуют, не утрачивая своей сущности, различные отрасли законодательства: гражданское, налоговое, административное и другие отрасли законодательства. Все они объединяются единством задач, которые нужно решать и которые применяются параллельно друг с другом в составе комплексного законодательства. Иными словами, нормы указанных отраслей законодательства в комплексном законодательстве не утрачивают своей отраслевой индивидуальности. Подобного рода объединения часто называются комплексным законодательством, а само понятие комплексности применяется к комплексным отраслям законодательства и комплексным институтам, но не к правовым нормам как к таковым.

Сама по себе норма права, как это принято до сих пор, не может быть комплексной. В комплексных объединениях по своей юридической природе она остается гражданско-правовой, налоговой, административной, уголовно-правовой и т. п., но не комплексной нормой права.

На самом деле это не так. Рассмотрим один пример с правовой нормой, содержащейся в ст. 223 ГК РФ, регулирующей переход права собственности на недвижимое имущество в момент совершения государственной регистрации. Возникает вопрос: какой отрасли законодательства юридически принадлежит данная норма? Она включена в Гражданский кодекс РФ, потому, казалось бы, должна быть признана гражданско-правовой нормой, поскольку в ней речь идет об отношениях собственности, точнее о переходе права собственности к приобретателю. В то же время данная норма является административной нормой, поскольку без государственной регистрации, предписанной государством, право собственности не может возникнуть у приобретателя недвижимого имущества. По существу, рассматриваемая норма права, содержащаяся в ст. 223 ГК РФ, утрачивает свою отраслевую принадлежность, потому ее даже нельзя назвать комплексной нормой права. Это единая внеотраслевая правовая норма, имеющая однотипную юридическую природу, которую нельзя делить на две части по названным отраслям законодательства. Можно отметить, что данные нормы являются продуктами своего рода юридической нанотехнологии, созданными из сплава гражданского и административного законодательства.

Неслучайно в концепции по развитию гражданского законодательства большое внимание уделяется институту государственной регистрации имущественных прав. Как известно, в Гражданском кодексе РФ отсутствуют положения и нормы о вещно-правовом договоре, включающем в числе прочих условий условия о моменте перехода права собственности к приобретателю недвижимого имущества.

Гражданский кодекс РФ предусматривает лишь категорию обязательственно-правового договора, по которому права и обязанности, в том числе при переходе права собственности, возникают, как правило, лишь у участвующих в них сторон безотносительно к третьим лицам, в том числе государству.

Содержащаяся в ст. 223 ГК РФ норма о возникновении права собственности на недвижимое имущество у приобретателя по договору с момента государственной регистрации восполняет отсутствие в нашем праве вещно-правового договора. Данную норму, образованную путем соединения воедино гражданско-правовой и административно-правовой норм, условно можно назвать внеотраслевой правовой нормой.

Если говорить в целом о неотраслевых нормах в составе комплексного законодательства, регулирующего имущественные отношения в сфере экономики, то их использование обуславливается двумя обстоятельствами: (1) необходимостью их использования в правоотношениях, структурно функционирующих по модели гражданско-правового правоотношения, и (2) осуществляющих функции основных элементов в составе правоотношения, связанных с его возникновением, исполнением, изменением и прекращением. Разумеется, положения п. 2 ст. 2 ГК РФ о соответствии внеотраслевых норм Гражданскому кодексу РФ в ныне действующей редакции не применяются.

Наряду с рассмотренными имущественными отношениями, в которых в составе комплексного законодательства содержатся внеотраслевые правовые нормы, существует и второй достаточно распространенный вид имущественных отношений, регулируемый комплексным законодательством, который условно можно именовать прямолинейными отношениями. Прямолинейными в том смысловом значении, что в комплексном законодательстве правовые нормы различных отраслей законодательства не утрачивают своей отраслевой принадлежности. В составе такого комплексного законодательства нет необходимости для использования внеотраслевых норм права. К указанным имущественным отношениям, в частности, относятся отношения, регулируемые гражданским и торговым законодательством, если иной более усложненный состав применяемого в них правового комплекса не установлен законом. Гражданско-правовые нормы, используемые в таких комплексах при

регулировании прямолинейных имущественных отношений, находятся в сфере действия п. 2 ст. 2 ГК РФ.

В свете изложенного о соотношении гражданского законодательства с комплексным законодательством, регулирующим имущественные отношения в сфере экономики, важной вехой в определении путей дальнейшего развития гражданского законодательства явился Указ Президента РФ от 18 июля 2008 г. № 1108 «О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации».

В соответствии с настоящим Указом была разработана и принята Президентом РФ Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации, посвященная модернизации Первой части Гражданского кодекса. Как подчеркнуто в Указе Президента РФ, это было сделано в целях «дальнейшего развития основных принципов гражданского законодательства Российской Федерации, соответствующих новому уровню развития рыночных отношений».

Разработанная Концепция выполнена очень добротнo на основе важных экономических и социальных преобразований в стране с учетом сложившейся судебной практики применения Гражданского кодекса и необходимости внесения в ГК РФ принципиальных изменений системного характера.

Вместе с тем вызывает серьезные сомнения имеющееся в Концепции решение вопроса о соотношении гражданского законодательства, содержащегося в Гражданском кодексе, с комплексным законодательством. В основу данного решения в Концепции положен так называемый маятниковый принцип, в соответствии с которым решение о правовых нормах, вновь включаемых в Гражданский кодекс, принимается в момент нахождения маятника на крайних точках его движения.

С одной стороны, в круг отношений регулируемых гражданским законодательством и определяющих его предмет (ст. 2 ГК РФ), предлагается включать корпоративные отношения.

С другой стороны, путем отказа от так называемой трехуровневой системы гражданских законов перейти на «двухуровневую» систему (ГК и специальные законы).

Предложения о включении в ГК РФ корпоративных отношений, по существу, означает распространение гражданского законодательства на внутрикорпоративные отношения, которые по своей юридической природе вообще не могут быть предметом гражданского права¹⁹.

Данное предложение является продолжением линии, направленной на неправомерное увеличение в Гражданском кодексе правовых норм нецивилистического характера. Начало этому положило включение в Гражданский кодекс части четвертой «О правах на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации». Это было сделано с явным нарушением ст. 71 (о) Конституции Российской Федерации, включающей в ведение Российской Федерации «правовое регулирование интеллектуальной собственности» в качестве самостоятельного предмета регулирования, отдельного от гражданского законодательства, как это имеет место в других странах мира.

Что касается «двухуровневой» системы гражданского законодательства, то непонятно, что это такое. Нельзя же, например, считать Земельный и другие кодексы, законы об АО и ООО, Закон о некоммерческих организациях специальными законами к Гражданскому кодексу. В действительности, речь идет о разрушении указанных законов, на что государство в силу Конституции Российской Федерации идти, естественно, не может. Невозможно, например, изъять из Земельного кодекса гражданско-правовые нормы и оставить в нем только нормы публичного права.

¹⁹ См. о юридической природе внутрикорпоративных отношений: Мозолин В.П. Современная доктрина и гражданское законодательство. – М.: Юстицинформ, 2008. – С. 118–140.

Публичные нормы имеют право на существование только тогда, когда они применяются вместе с нормами частного права. Частноправовые нормы имеют право на существование вместе с публичными нормами. Один вид права без другого существовать не может. Главная проблема состоит в объединении, а не в разъединении данных видов норм.

Если такое объединение происходит на базе реперных позиций в правоотношении о праве собственности, то имеется в виду статус собственника, его правомочия, возникновение, переход и прекращения права собственности. Бесспорно, такие реперные нормы должны включаться в Гражданский кодекс. Остальные правовые нормы могут быть в составе Земельного кодекса и любого другого комплексного нормативного акта.

Роль гражданского законодательства в рассматриваемых случаях в целом выражается в самом участии в комплексном правовом регулировании имущественных отношений. При этом если подобного рода участие происходит на основе применения модели гражданского правоотношения, то реперные правовые нормы в нем обязательно должны включаться в Гражданский кодекс. Если же в основной роли комплексных норм будут выступать правовые отношения иной отраслевой направленности, то применяемые в них реперные правовые нормы должны находиться за пределами Гражданского кодекса.

Первоочередной задачей ученых-цивилистов в данном случае, по нашему мнению, должна являться научная разработка критериев и оснований, на основе которых создается возможность для отнесения моделей базовых правоотношений, возникающих при комплексном регулировании имущественных отношений, к разряду гражданско-правовых отношений и, соответственно, определения в них позиций для применения реперных правовых норм.

Подводя итог сказанному о правовых нормах, которые должны быть в Гражданском кодексе РФ следует сделать следующий вывод. В кодексе должно быть два вида основных правовых норм, не считая норм отсылочного характера. Это, во-первых, нормы чисто цивилистического характера и, во-вторых, внеотраслевые (реперные) правовые нормы, определяющие статус и динамику развития правоотношений, создаваемых при применении модели гражданского правоотношения в комплексных имущественных отношениях.

И наконец, принимая во внимание изложенное, Гражданский кодекс Российской Федерации по своей структуре и содержанию не может и не должен быть идентичным гражданским кодексам и уложениям других стран, принятым в XIX и XX столетиях, включая Гражданский кодекс Франции и Германское уложение.

В период перехода к инновационной рыночной экономике в современной России неизбежно возрастает повышенный интерес к деятельности тех коммерческих структур, в рамках которых может успешно разрабатываться и внедряться в производство новая техника и создаваемые на ее основе результаты творческой деятельности ученых, инженеров, всех других лиц, участвующих в данном созидательном трудовом процессе.

В области права это касается, прежде всего, эффективности деятельности коммерческих и некоммерческих организаций как традиционных видов юридических лиц, давно известных российскому законодательству, так и юридических лиц, образованных относительно недавно государством в новых организационно-правовых формах. Конкретно речь идет о государственных корпорациях и их правовых характеристиках сравнительно с устоявшимися видами юридических лиц, в первую очередь с акционерными обществами.

Сравнительному юридическому анализу правового статуса государственной корпорации и акционерного общества в действующем российском праве и посвящается настоящая статья. Дополнительным стимулом для этого послужило и отрицательное отношение к государственной корпорации как самостоятельному виду юридического лица, предусмотренной в законодательстве, и предложение о возможной его замене категорией акционерного общества, содержащееся в Концепции развития гражданского законодательства Российской

Федерации, подготовленной на основании Указа Президента Российской Федерации от 18 июля 2008 г. № 1108 «О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации».

«Фактически корпорация является не организационно-правовой формой юридического лица в смысле ГК и гражданского права вообще, – отмечается в Концепции, – а специальным способом создания субъектов права, уникальных по своему правовому (частноправовому и публично-правовому) статусу». В связи с этим представляется целесообразным, предлагается в Концепции, исключение уже сейчас законодательной возможности создания юридических лиц в самостоятельной организационно-правовой форме госкорпораций путем отмены соответствующих правил Федерального закона от 12 января 1998 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

Государственная корпорация как одна из форм некоммерческих организаций, наделенная правами юридического лица, получила закрепление в законе относительно недавно. Она была легитимирована Федеральным законом от 8 июля 1999 г. № 140-ФЗ²⁰ и включена в перечень некоммерческих организаций в Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»² в виде дополнительной ст. 7.1 «Государственная корпорация».

Первой государственной корпорацией, созданной на основании указного Закона, стало Агентство по реструктуризации кредитных организаций, просуществовавшее всего пять лет и ликвидированное Федеральным законом от 28 июля 2004 г.²¹.

На смену ей пришла корпорация «Агентство по страхованию вкладов физических лиц в банках Российской Федерации», созданная Федеральным законом от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ²².

Позднее на основании федеральных законов были образованы еще семь госкорпораций.

В связи с образованием государственных корпораций, выходящих за рамки стандартизированных видов юридических лиц, предусмотренных действующим российским законодательством, естественно, возникает вопрос об экономической и правовой необходимости и целесообразности создания, по существу, нового вида юридических лиц, не укладывающихся в традиционную формализованную схему коммерческих и некоммерческих организаций, признаваемых в соответствии со ст. 50 ГК РФ юридическими лицами.

Указанная схема не является предельно жесткой, императивно запрещающей образовывать некоммерческие организации, признаваемые юридическими лицами, в которых доминирующую часть доходов, используемых для финансирования существования таких организаций, они могут получать за счет предпринимательской деятельности. В пункте 3 ст. 50 ГК РФ говорится, что «некоммерческие организации могут осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и соответствующую этим целям». При этом в ГК РФ вообще не упоминается о каком-либо возможном ограничении объема дохода, получаемого от данной деятельности и его соотношении с финансированием, предоставляемым собственниками имущества, закрепленным за некоммерческой организацией, используемым ею для достижения некоммерческих целей.

Одним из подтверждений этому стал Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»²³, распространивший свое действие на автономные предприятия как некоммерческие организации, функционирующие в сферах науки, образования,

²⁰ СЗ РФ. – 1999. – № 28. – Ст. 3472.

²¹ Там же. – 2004. – № 31. – Ст. 3223.

²² Там же. – 2003. – № 52 (ч. 1). – Ст. 5029.

²³ СЗ РФ. – 2006. – № 45. – Ст. 4626.

здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта.

Как показывает практика применения рассматриваемого Закона, во многих автономных учреждениях доля дохода, получаемого от предпринимательской деятельности, становится все более весомой по сравнению с тем финансированием, которое они получают от собственников, учредивших их.

Поэтому с точки зрения действующего законодательства на данном основании не существует каких-либо противопоказаний для отнесения к группе некоммерческих организаций государственных корпораций (компаний).

Равным образом, нет никаких препятствий в законе и в отношении присвоения организационно-правовой формы государственной корпорации (компании) вновь создаваемому виду некоммерческой организации. «Юридические лица, являющиеся некоммерческими организациями, – предусматривается в ч. 3 ст. 50 ГК РФ, – могут создаваться также в других формах, предусмотренных законом (помимо перечисленных в цитируемом пункте статьи. – *В.М.*)». Под законом в данном случае следует понимать как общую норму права, предусматривающую самостоятельную видовую организационно-правовую форму юридического лица (ст. 7 Федерального закона от 13 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»²⁴), так и Федеральный закон о создании конкретной государственной корпорации (см., например, Федеральный закон от 12 января 1999 г. № 140-ФЗ «Об агентстве по реструктуризации кредитных организаций»²⁵). Во втором случае речь идет о создании юридического лица на основе использования достаточно редкого в современной правотворческой практике **распорядительного** способа образования юридических лиц.

Образование юридических лиц в распорядительном порядке путем создания специального закона применяется главным образом при создании уникальных юридических лиц, существующих в единственном числе. Прежде всего, это касается государственных органов, таких, например, как Центральный банк Российской Федерации (Банк России). «Банк России, – говорится в ст. 1 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ, – является юридическим лицом»²⁶.

Распространение указанного способа образования юридических лиц на государственные корпорации (компании) объясняется прежде всего теми общегосударственными задачами по подъему и развитию инновационной национальной экономики, которые в современный период времени могут и должны быть успешно решены с их непосредственным участием.

Данный вид государственных экономико-правовых образований предполагается использовать и уже используется в инновационно-базовых отраслях экономики, требующих огромных первоначальных капиталовложений (инвестиций), прежде всего на начальных этапах их формирования и развития, не приносящих каких-либо доходов и прибылей на вкладываемый капитал.

Решение данной задачи непосильно предусмотренным в законе частноправовым хозяйственным обществам и товариществам, в том числе отечественным акционерным обществам, прежде всего по причине недостаточности имеющихся в их распоряжении свободных капиталов.

По существу, единственными источниками инвестиций, объединяющими воедино в составе единого структурно-организационного комплекса вновь зарождающиеся горизонтально-вертикальные отношения в российской экономике, в настоящее время могут слу-

²⁴ Там же. – 1996. – № 3. – Ст. 145.

²⁵ СЗ РФ. – 1999. – № 28. – Ст. 3472.

²⁶ Там же. – 2002. – № 28. – Ст. 2790.

жить государственные инвестиции да привлекаемые в необходимых случаях капиталовложения от частных отечественных и иностранных инвесторов. В организационно-правовой форме указанных комплексов из всех известных гражданскому законодательству юридических лиц в данном качестве способны выступать лишь государственные корпорации (компании), преобразуемые в публичные юридические лица, каждая из которых наряду с общими признаками, свойственными виду юридического лица, должна иметь свою индивидуальность, определяемую спецификой той сферы экономики, в которой она должна осуществлять производственную деятельность.

Собственно, государственные корпорации (компании) уже в их современном виде, предусмотренном законодательством, выполняют публично-правовые функции параллельно с функциями частноправового характера. Экономической основой для такого сочетания указанных функций в лице одного и того же юридического лица явились инновационно-управленческий характер деятельности государственных корпораций и предоставленное им право государственной собственности на принадлежащее имущество, о чем подробно будет сказано ниже.

Таким образом, факт рождения публично-правового юридического лица в российском праве следует считать состоявшимся.

В числе основных правовых характеристик государственной корпорации (компании) как публичного юридического лица можно назвать следующие показатели, анализируемые на примере одной государственной корпорации – государственной корпорации «Ростехнологии».

Первый показатель. По своей экономико-правовой сущности государственная корпорация является инновационно-управленческой организацией, действующей в общегосударственных интересах. Осуществляемая ею предпринимательская деятельность имеет вспомогательный характер, цель которой финансовое обеспечение основной научно-производственной деятельности корпорации.

Сущность государственной корпорации четко определена в ст. 3 Федерального закона «О Государственной корпорации «Ростехнологии»»²⁷.

Согласно п. 1 и 2 данной статьи «целью деятельности Государственной корпорации «Ростехнологии»» является содействие разработке, производству и экспорту высокотехнологической промышленной продукции путем обеспечения поддержки на внутреннем и внешнем рынках российских организаций-разработчиков и производителей высокотехнологичной промышленной продукции, привлечение инвестиций в организации различных отраслей промышленности, включая оборонно-промышленный комплекс.

Государственная корпорация «Ростехнологии» вправе осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению цели деятельности, указанной в ч. 1 настоящей статьи, и соответствует этой цели. Прибыль государственной корпорации «Ростехнологии», полученная в результате ее деятельности, подлежит направлению исключительно на достижение цели, указанной в ч. 1 настоящей статьи».

В соответствии с п. 3 ст. 3 рассматриваемого Закона в числе основных функций Государственной корпорации «Ростехнологии» значатся:

содействие организациям различных отраслей промышленности, включая оборонно-промышленный комплекс, в разработке и производстве высокотехнологичной промышленной продукции;

обеспечение продвижения на внутренний и внешний рынки и реализации на них высокотехнологичной продукции, а также связанных с созданием этой продукции товаров и результатов интеллектуальной деятельности;

²⁷ СЗ РФ. – 2007. – № 48 (ч. 2). – Ст. 5814.

участие в реализации государственной политики в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами и государственной программы вооружения;

привлечение инвестиций в организации различных отраслей промышленности, включая оборонно-промышленный комплекс, в том числе в интересах создания конкурентоспособных образцов высокотехнологичной промышленной продукции, включая продукцию военного назначения;

осуществление в интересах организаций различных отраслей промышленности рекламно-выставочной и маркетинговой деятельности на территории Российской Федерации и за ее пределами;

оказание содействия организациям различных отраслей промышленности в проведении прикладных исследований по перспективным направлениям развития науки и техники и во внедрении в производство передовых технологий;

оказание содействия деятельности организации, являющейся государственным посредником, при осуществлении внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения;

осуществление иных функций в соответствии с федеральными законами и решениями Президента Российской Федерации.

Как видно из приведенного перечня целей и функций Государственной корпорации «Ростехнологии», основная деятельность Корпорации, входящая в содержание ее правоспособности, как юридического лица, имеет публично-правовой характер.

При реализации же приведенных функций Корпорация вправе совершать различного рода действия, предусмотренные гражданским законодательством, которыми наделены юридические лица частного права (хозяйственные общества и товарищества). В том числе она имеет право: совершать все виды сделок; создавать коммерческие и некоммерческие организации на территории Российской Федерации и за ее пределами; участвовать в уставных капиталах хозяйственных обществ, имуществе иных коммерческих и некоммерческих организаций, имеющих своей целью разработку, производство и экспорт высокотехнологичной промышленной продукции; создавать филиалы и открывать представительства на территории Российской Федерации и в иностранных государствах; осуществлять инвестиции в российские и иностранные организации; получать доходы и оставлять в своем распоряжении прибыли в целях реализации основных функций, установленных законом и решениями Президента Российской Федерации; выступать истцом и ответчиком в судебно-арбитражных органах по спорам, касающимся защиты ее нарушенных или оспариваемых прав и интересов.

В целом правоспособность государственной корпорации, включая Государственную корпорацию «Ростехнологии», имеет комплексный публично-правовой и частноправовой характер.

Второй показатель. Внутрикорпоративные отношения в Государственной корпорации «Ростехнологии», равным образом как и во всех других государственных корпорациях (компаниях), строятся по классической модели, применяемой в государственных организациях, не находящихся на положении хозяйственных обществ и товариществ.

Высшие должностные лица, управляющие корпорацией, назначаются соответствующим государственным органом, в данном случае Президентом Российской Федерации, сотрудники всех уровней и рангов работают по трудовым договорам, заключаемым с Корпорацией. Решения коллегиальных органов управления принимаются большинством голосов участников, присутствующих на заседаниях при наличии кворума, установленного законом.

В соответствии со ст. 10 Закона «О Государственной корпорации «Ростехнологии»» органами управления Корпорации являются наблюдательный совет, правление Корпорации

и генеральный директор Корпорации. Органом внутреннего финансового контроля Корпорации считается ревизионная комиссия.

Для проверки ведения бухгалтерского учета и финансовой (бухгалтерской) отчетности наблюдательный совет Корпорации определяет на конкурентной основе внешнюю аудиторскую организацию, заключая с ней договор с оплатой вознаграждения за оказанные услуги.

Наблюдательный совет Корпорации, состоящий из девяти членов, считается высшим органом управления Корпорации. В его состав входят четыре представителя Президента Российской Федерации, четыре представителя Правительства Российской Федерации и генеральный директор Корпорации, являющийся членом наблюдательного совета по должности. Все члены наблюдательного совета Корпорации во главе с его председателем назначаются Президентом Российской Федерации на срок не более пяти лет.

К числу полномочий наблюдательного совета Корпорации, которые не могут передаваться другим ее органам, относятся утверждение основных положений и документов, определяющих организационную структуру и направления деятельности Корпорации; принятие решений о назначении на должность и об освобождении от должности членов правления Корпорации по предложению генерального директора Корпорации; заключение трудового договора с генеральным директором Корпорации; утверждение годового отчета о деятельности Корпорации с последующим направлением его Президенту Российской Федерации и в Правительство Российской Федерации с подтверждением достоверности включенного в него годового бухгалтерского баланса, отчетов о прибылях и убытках, исполнении финансового плана доходов и расходов Корпорации, формировании и использовании резервных и иных фондов аудиторским заключением.

Правление Корпорации является коллегиальным исполнительным органом корпорации, состоящим из 11 членов. Наряду с утверждаемым наблюдательным советом Корпорации членами правления в его состав по должности входят генеральный директор Корпорации и его заместители, число которых может достигать пяти человек, включая одного первого заместителя. Заместители генерального директора назначаются на должность и освобождаются от должности генеральным директором Корпорации по согласованию с наблюдательным советом Корпорации.

Деятельностью правления руководит генеральный директор Корпорации.

Содержание полномочий правления Корпорации в значительной степени определяется более высокой степенью практического участия правления в деятельности по управлению Корпорацией, нежели чем это присуще наблюдательному совету. Поэтому в его обязанности в числе прочих полномочий входит разработка материалов и подготовка предложений для утверждения их наблюдательным советом Корпорации. Это относится и к предложениям о направлении деятельности Корпорации на следующий год; подготовке финансового плана, плана доходов и расходов Корпорации; разработке предложения о направлениях использования прибыли Корпорации; составлению годового отчета Корпорации и другим вопросам деятельности Корпорации по выполнению ею функций, предусмотренных федеральным законом. В полномочия правления также входит утверждение штатного расписания Корпорации, определение в соответствии с законом условий приема на работу и увольнения, служебных прав и обязанностей работников Корпорации.

Генеральный директор Корпорации является единоличным исполнительным органом, осуществляющим руководство текущей деятельностью Корпорации.

В числе многочисленных правомочий генеральный директор возглавляет правление Корпорации и организует реализацию ее решений; принимает на работу и увольняет работников Корпорации; утверждает размер и формы оплаты труда работников в соответствии с законодательством России; действует от имени Корпорации и без доверенности представляет интересы Корпорации в отношениях со всеми органами государственной власти и орга-

нами местного самоуправления Российской Федерации, иностранными и международными организациями; отчитывается о деятельности Корпорации перед Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации.

Если принять во внимание, что в составе правления Корпорации генеральный директор вместе с пятью своими заместителями, лично подбираемых им, имеет большинство голосов, необходимых для принятия решений (шесть из 11 голосов), то, естественно, возникает оправданный вывод для утверждения о стремлении законодателя закрепить принцип единоначалия в системе управления государственными корпорациями. Данная мера, по нашему мнению, представляется вполне разумной.

Изложенная система управления, применяемая в государственной корпорации, позволяет государству осуществлять эффективный контроль за деятельностью корпорации, в том числе за правомерным использованием имущества, находящегося в собственности корпорации.

Третий показатель. Имущество государственной корпорации «Ростехнологии» считается ее собственностью (п. 1 ст. 5 Федерального закона от 23 ноября 2007 г. № 270-ФЗ «О Государственной корпорации “Ростехнологии”») ²⁸. В Законе, однако, не говорится о том, к какой форме относится данная собственность: частной, государственной, муниципальной или иной не поименованной в Конституции Российской Федерации форме собственности. При ответе на этот вопрос следует исходить из следующих положений.

Право собственности на имущество государственной корпорации не имеет автономного характера. Оно является составным компонентом общей системы отношений собственности, функционирующих в современном российском обществе, и, соответственно, одним из элементов правового механизма, регулирующего данные отношения. В условиях рыночной экономики товарно-денежные отношения, связывающие сферу производство товаров с производственным и личным потреблением, не могут основываться исключительно на одной форме собственности.

Подтверждением этому была рухнувшая экономика СССР, основанная на государственной собственности на средства производства и централизованном планировании производства, распределения, обмена и потребления товаров.

Подвержена действию разрушительных сил и современная архитектура рынка, основанная преимущественно на частной собственности, действующей в условиях функционирования капиталистического способа производства. При этом независимо от того, кто является участником данного рынка (частная компания или государственная организация), обращение товаров на нем, включая определение их стоимости, производится, как правило, с применением принципов, имеющих частноправовой характер.

Государство обычно идет на нарушение этих принципов в исключительных случаях путем установления регулируемых цен на отдельные виды товаров, оказания финансовой помощи частным компаниям и другим путем, главным образом в период войн и других катастрофических явлений, связанных с угрозой существования государства или существенного ухудшения жизни людей в обществе.

Сегодня уже вполне обоснованно можно сделать общий вывод о том, что монополия любой формы собственности в обществе (независимо от того, как бы оно ни называлось – социалистическим или капиталистическим) не способствует обеспечению достойного уровня и повышению жизни людей в обществе и в целом развитию самого общества во всех странах мира.

Весьма показательны, что в условиях развивающегося экономического кризиса, охватившего в настоящее время подавляющее число государств, включая Россию, все чаще зву-

²⁸ СЗ РФ. – 2007. – № 48. – Ч. 2. – Ст. 5614.

чат голоса о необходимости повышения роли участия государства в экономике, в том числе и в периоды ее бескризисного развития.

Особенно это становится актуальным для стран с социально ориентированной рыночной экономикой, каковой является Россия.

Известно, что участие государства в экономике осуществляется в двух правовых формах.

Во-первых, государство в лице своих уполномоченных органов призвано регулировать экономические отношения в обществе в форме принятия и применения к ним соответствующих правовых нормативных актов. В этом случае важное значение приобретает степень и масштаб участия государства в регулировании данных отношений. Оно может иметь преимущественно организационно-правовой характер, предусматривающий для участников отношений субъективные права и обязанности в качестве меры их возможного поведения и обеспечивающий правовые гарантии реализации данных прав и обязанностей. Вместе с тем при необходимости государство в состоянии, о чем говорилось выше, по существу, вторгаться в сферу осуществления участниками правоотношений принадлежащих им субъективных прав, принудительно обязывая их действовать в заданном государством режиме. Например, это может проявляться в продаже товаров или внесении арендных платежей за нанимаемое жилье по установленной государством цене, выдаче по своему выбору банковских кредитов предпринимателям под фиксированные проценты.

Во-вторых, государство в качестве самостоятельного субъекта права полномочно непосредственно участвовать в гражданских правоотношениях на равных началах, как сказано в п. 1 ст. 124 ГК РФ, с иными участниками этих отношений – гражданами и юридическими лицами. Формы такого участия возможны самые разнообразные, начиная от выдачи субординированных кредитов Центральным банком Российской Федерации Сбербанку России, Внешнеторговому банку, Российскому Агробанку для последующего кредитного рефинансирования частных коммерческих банков и кончая непосредственным участием государства как субъекта гражданского права в формировании рыночных цен на определенные виды товаров, обращаемые на товарных рынках.

Последняя форма оказания непосредственного воздействия государства на рыночные отношения, осуществляемого в интересах общества, представляется наиболее эффективной и целесообразной в тех сферах рыночной системы, в которых на государство приходится значительная масса определенного товара, продаваемого или покупаемого на рынке. Таким товаром могут быть вещи, имущественные права, иные ценности, являющиеся предметом договора поставки товаров для государственных нужд, контракта на выполнение подрядных работ для государственных нужд, договора купли-продажи приватизируемого имущества, других договоров, в которых цена товаров формируется по инициативе и под прямым воздействием государства.

Естественно, данная правовая форма участия государства в экономической жизни общества рассчитана не столько для преодоления экономических кризисов, сколько для регулирования экономики в ее развивающемся состоянии.

В указанном направлении развития экономики в российском обществе свою положительную лепту должны вносить и государственные корпорации. Так, Государственная корпорация «Ростехнологии» согласно п. 8 ч. 1 ст. 7 Федерального закона «О Государственной корпорации «Ростехнологии»» вправе участвовать в формировании внешнеторговых цен на продукцию военного назначения. Представляется, что указанная Государственная корпорация, как и другие государственные корпорации, не только вправе, но и обязаны участвовать в формировании рыночных цен на выпускаемую ими продукцию независимо от ее назначения (мирного или военного) либо территории реализации – на отечественном или внешне-торговых рынках.

В соответствии с действующим законодательством имущество, на базе которого государственная корпорация осуществляет свою деятельность, и получаемые от этой деятельности доходы являются ее собственностью. При этом, как упоминалось выше, к какой форме собственности относится собственность корпорации и какова юридическая природа права собственности на имущество, принадлежащее корпорации, закон не определяет.

Понятие «форма собственности» не раскрывается в ч. 2 ст. 8 Конституции РФ и п. 1 ст. 212 ГК РФ. «В Российской Федерации, – говорится в ст. 8 Конституции РФ, – признается и защищается равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности».

В советской юридической литературе в последние годы существования Советского Союза широко использовалось понятие «формы собственности», отождествляемое с категориями степени обобществления и особенностями обобществляемого имущества²⁹. В период же перехода к рыночной экономике, как нам представляется, акцент в подходах к рассматриваемому понятию должен быть иным. «В понятие формы собственности вместо указания на степень обобществления имущества следовало бы ввести категорию типа собственника, а критерий особенностей обобществляемого имущества заменить более конкретным и привычным термином “виды имущества”». При этом названные критерии разграничения форм собственности должны быть даны в законе в максимально укрупненном (подробном) выражении³⁰».

С учетом приведенного понятия в собственности государства не может находиться имущество, принадлежащее в то же время физическому или юридическому лицу на праве частной собственности. И наоборот, имущество, находящееся в собственности физического или юридического лица, одновременно не может принадлежать на праве собственности государству.

Сложнее решается вопрос о форме собственности на имущество, принадлежащее государственной корпорации. В данном случае окончательный ответ будет зависеть от правового статуса государственной корпорации как юридического лица. Если данная корпорация, созданная государством, должна функционировать в качестве частноправовой организации, как это может, в частности, иметь место при учреждении ее государством в форме акционерного общества или общества с ограниченной ответственностью со 100 %-ным или как минимум с контрольным пакетом с правом на участие в уставном капитале хозяйственного общества, то по своей форме собственности на имущество, принадлежащее государственной корпорации, такая собственность должна признаваться частной собственностью. При этом государство при учреждении рассматриваемого вида государственной корпорации будет сохранять за собой право собственности на акции, выпускаемые учреждаемой корпорацией в форме акционерного общества, или право собственности на право участия в уставном капитале общества с ограниченной ответственностью. Право собственности на вещественные компоненты имущества (вещи, в том числе деньги) будет принадлежать самой государственной корпорации, которую в этом случае будет необходимо переименовать просто в корпорацию. В рассматриваемом случае возникает двойное право собственности на разделенные между собой объекты права собственности: акции или права участия в уставном капитале хозяйственного общества и имущество в его натуральном выражении. Данные объекты не могут существовать вне органической связи между собой, являясь условно двумя сторонами одной монеты.

²⁹ См.: Егоров Н.Д. Гражданско-правовое регулирование общественных отношений. – Л., 1988. – С. 51.

³⁰ Мозолин В.П. Право собственности в Российской Федерации в период перехода к рыночной экономике. – М., 1992. – С. 21.

Иное положение возникает при создании на основании закона государственной корпорации в качестве публично-правовой организации. В этом случае никакого раздвоения объекта права собственности на имущество – права собственности на имущество в его вещественном выражении в форме вещи, включая деньги, с одной стороны, и права собственности на акции или права собственности на долю участия в уставном капитале корпорации, с другой стороны, вообще не происходит. Как следствие, в сфере действия федерального законодательства о собственности создается два вида государственной собственности на одно и то же имущество: собственность РФ как государства – субъекта гражданского права и собственность государственных корпораций как юридических лиц – также субъектов гражданского права. Право собственности в государственной корпорации как публично-правовой организации в период ее существования принадлежащее ей имущество продолжает оставаться единым и неделимым, относящимся к федеральной государственной собственности.

Как сказано в ч. 1 ст. 4 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 17-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии “Росатом”», корпорация создается и действует в целях управления государственным имуществом.

Двум видам собственности корреспондирует и два вида права собственности в отношении одного и того же государственного имущества: право собственности РФ как государства, выступающего в качестве самостоятельного субъекта гражданских правоотношений, и право собственности государственной корпорации, являющейся юридическим лицом. Указанные виды права собственности находятся между собой в состоянии юридико-генетической связи и взаимодействия в составе единой субъектной структуры права собственности, называемой нами **сложноструктурной моделью права собственности**³¹.

При применении общей сложноструктурной модели право собственности на имущество может одновременно принадлежать нескольким субъектам права, например, при использовании институтов права общей собственности. Основная особенность права общей долевой собственности состоит в том, что круг правомочий собственников (владение, пользование и распоряжение) один и тот же. Различие может быть в объеме, порядке осуществления правомочий, но не в самом их наличии. Такую модель называют горизонтальной сложноструктурной моделью права собственности.

Сложноструктурная модель права собственности может иметь и вертикальный характер. В этом случае такую модель следует именовать субординационной, поскольку конституционно и (или) административно она основывается на отношениях вертикальной или диагональной зависимости (определенной степени подчиненности) одного субъекта права другому, причем последним из названных субъектов должно быть государство.

Подобного рода модель широко применялась в средние века в форме так называемого расщепленного права собственности на землю в отношениях между феодалами и крестьянами. В более позднее время сферой применения рассматриваемой модели, как правило, становились отношения права собственности на природные ресурсы в государствах федеративного типа.

В Российской Федерации, по нашему мнению, субординационная сложноструктурная модель права собственности на природные ресурсы, согласно п. «в» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, может быть использована применительно к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов по вопросам владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами.

При данном варианте сложноструктурной модели права собственности граница между правом собственников на единое имущество может проходить как непосредственно по

³¹ Мозолин В.П. Указ. соч. – С. 39–46.

самой субстанции правомочий, разделяя их на отдельные части, так и по линии возможной индивидуализации правомочий за каждым собственником.

Сложноструктурная модель права собственности на имущество может выступать в двух вариантах: в варианте двухобъектной модели и варианте однообъектной модели, применяемой в режиме рассредоточенного во времени действия права собственности на одно и то же имущество, принадлежащего каждому его субъекту.

Двухобъектная сложноструктурная модель права собственности используется в России государством и муниципальными образованиями при создании ими хозяйственных обществ с доминирующим участием в их уставном капитале, о чем упоминалось выше. В этом случае государству (муниципальному образованию) принадлежит право собственности на акции (право на участие в управлении делами общества), а хозяйственному обществу как юридическому лицу – право собственности на овеществленное имущество.

Однообъектная сложноструктурная модель права собственности на одно и то же имущество, применяемая в режиме рассредоточенного во времени действия права собственности, была известна и широко применялась в Англии в отношении земельных участков в период феодализма. Впоследствии она была перенесена в США, а затем и в английские колонии, ставшие в настоящее время независимыми государствами, входящими в систему остаточного действия англосаксонской системы права.

В наше время под действие рассматриваемой модели нередко подпадает и другое недвижимое имущество, в первую очередь жилые квартиры и дома граждан (применение системы «time sharing property»).

В целом само по себе понятие «право собственности на время» приобретает в наши дни достаточно широкое распространение и потому требует теоретического внимания со стороны отечественных цивилистов.

Именно в рамках однообъектной сложноструктурной модели права собственности на одно и то же имущество, применяемого в режиме рассредоточенного во времени действия права собственности, и должна, на наш взгляд, определяться юридическая природа права собственности государственных корпораций на принадлежащее им имущество.

Государственная корпорация создается и ликвидируется в Российской Федерации на основании федерального закона. В течение указанного периода времени («от» и «до») она вправе осуществлять свою деятельность на базе федерального государственного имущества, доходов, получаемых от использования данного имущества, и иных финансовых источников, указанных законом, используемых государственной корпорацией на предоставленном ей полном праве собственности, имеющем целевой характер.

В период существования государственной корпорации право РФ на переданное ей государственное имущество приостанавливается. Оно восстанавливается на переданное корпорации имущество и приобретает государством на имущество, заново созданное и приобретенное государственной корпорацией во время ее действия³².

Итак, имущество, находящееся в ведении государственной корпорации, за исключением имущества, принадлежащего другим субъектам права, принадлежит ей на праве государственной собственности. В соответствии со ст. 209 ГК РФ она вправе им владеть, пользоваться и распоряжаться с учетом его использования для достижения целей, ради которых она создана. Государственная корпорация несет самостоятельную имущественную ответственность по своим обязательствам перед третьими лицами. Российская Федерация не отвечает по обязательствам государственной корпорации.

³² См.: Часть 3 ст. 41 Федерального закона «О Государственной корпорации по атомной энергии “Росатом”», посвященную ликвидации корпорации.

С учетом изложенного право государственной корпорации на закрепленное за ней имущество следует относить к категории **права государственной собственности целевого использования**.

По своему правовому положению **государственная корпорация (компания) является публично-правовым юридическим лицом**, выходящим за рамки чисто цивилистической категории юридических лиц, предусмотренных гражданским законодательством. Разумеется, правовой механизм по осуществлению возложенных на него государственных функций государственной корпорацией (компанией) установленной действующим законодательством, далеко не идеален. Бесспорно, он нуждается в дальнейшем совершенствовании, что может и должно быть сделано в процессе его практического использования.

Акционерное общество как организационно-правовая форма юридического лица, насчитывающая многовековую историю своего существования и успешно использовавшаяся еще в дореволюционной России, практически всесторонне изучена деловым сообществом во всех странах мира. Ее положительные и отрицательные качественные характеристики хорошо известны юристам, в том числе и российским. Поэтому нет особой надобности упоминать о них в настоящем обзоре нового российского законодательства, посвященного главным образом юридическому статусу государственной корпорации (компания) в российском праве.

Единственный вопрос, который требует дополнительного научного и практического изучения, состоит в том, насколько действующее гражданское законодательство об акционерных обществах позволяет использовать в настоящее время акционерную форму юридического лица для решения указанных выше государственных задач, стоящих перед нашим обществом в период развития инновационной экономики.

Каковы потенциальные и действительные возможности акционерного общества по рассмотренным направлениям?

Экономико-правовая природа, цели и функции акционерного общества. Согласно ст. 50 ГК РФ акционерное общество, являющееся коммерческой организацией, в качестве основной цели своей деятельности преследует цель извлечения прибыли, распределяющей полученную прибыль между ее участниками (акционерами). Оно может иметь гражданские права и нести гражданские обязанности, соответствующие целям деятельности общества для осуществления любых видов деятельности, не запрещенных законом.

Названные положения исходят из понятия предпринимательской деятельности, одним из основополагающих признаков которой является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке (абз. 3 п. 1 ст. 2 ГК РФ).

Законодательство не предусматривает никаких обязанностей предпринимателя перед обществом в сфере благотворительной или какой-либо иной вспомогательной деятельности, не приносящей ему прибыли. В результате, например, многие нефтяные компании, приватизировавшие в 90-х гг. прошлого века за бесценок право на добычу уже освоенных природных запасов этого ценного сырья, принадлежащего обществу, продолжают бесцеремонно присваивать в частную собственность огромные прибыли, полученные от продажи нефти, не заботясь при этом о разведке и освоении новых месторождений.

При этом учредитель (акционер) акционерного общества не отвечает по долгам акционерного общества, а акционерное общество не отвечает по обязательствам участника (акционера).

В соответствии со ст. 105 ГК РФ в период деятельности юридического лица такая ответственность в форме солидарной ответственности наступает лишь во взаимоотношениях между основным и дочерним обществами, когда в качестве ответчика по долгам дочер-

него общества перед третьими лицами по сделкам может выступать основное общество, имеющее право давать дочернему обществу обязательные для него указания. При несостоятельности (банкротстве) акционерного общества в подобного рода случаях может наступить субсидиарная ответственность учредителя (акционера) (п. Зет. 56 ГК РФ).

Изложенные положения полностью применяются и к акционерным обществам, в которых 100 % акций или контрольный пакет акций принадлежит государству в лице Российской Федерации или субъекта Российской Федерации и (или) муниципальному образованию.

Никакие общегосударственные цели и функции, выходящие за пределы чисто предпринимательской деятельности, органически связанные с необходимостью получения прибыли акционерным обществом с прогосударственными или муниципальными интересами, с точки зрения действующего закона, во внимание могут не приниматься. В условиях рыночной экономики акционерное общество, регулируемое действующим гражданским законодательством, юридически рассматривается как частно-правовое образование, не подверженное контролю со стороны государства за деятельностью, осуществляемой в рамках действия закона. Государство и муниципальные образования могут выйти за пределы частноправового статуса юридического лица лишь при условии выступления в гражданском обороте в качестве самостоятельного субъекта права по основаниям, предусмотренным в п. 2 ст. 124 и других статьях гл. 5 ГК РФ, или путем добровольной ликвидации соответствующего акционерного общества с последующим образованием государственной корпорации (компании) в качестве публично-правового юридического лица.

Внутрикорпоративные отношения в акционерном обществе – это членские отношения собственников (акционеров) вносимого ими капитала, на основе которого функционирует общество, созданное для получения и присвоения прибыли.

Внутри акционерного общества производится формирование общей воли общества на совершение сделок с третьими лицами и управление производством, осуществляемого на предприятиях, принадлежащих акционерному обществу или его дочерним и иным зависимым от него компаниям. Исключение составляют акционерные общества, действующие в сфере мелкого и частично среднего бизнеса, в которых сам собственник (акционер) действует одновременно и в качестве лица, осуществляющего управление производственной деятельностью.

Соответственно строится и система управления акционерным обществом. Независимо от того, какой субъект права является собственником его акций (физическое или юридическое лицо, государство или муниципальное образование) и какое лицо занимает должность директора и управляющего, сама система управления акционерным обществом рассчитана на применение частноправового способа присвоения произведенной прибыли без учета и нередко в ущерб общим интересам государства и общества. Высшим органом в управлении акционерным обществом считается общее собрание акционеров (п. 1 ст. 103 ГК РФ, п. 1 ст. 47 Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах»³³).

Общее собрание акционерного общества наделено законом исключительной компетенцией при решении вопросов в сфере управления обществом. В число таких вопросов входят вопросы организационно-управленческого и имущественного характера (внесение изменений в устав общества, реорганизация и ликвидация общества, избрание членов совета директоров (наблюдательного совета) и досрочное прекращение их деятельности, распределение прибыли и выплата дивидендов, избрание состава ревизионной комиссии (ревизора), увеличение и уменьшение уставного капитала общества, если уставом общества это не отнесено к компетенции совета директоров (наблюдательного совета) и т. д.).

³³ СЗ РФ. – 1996. – № 1. —Ст. 1.

Решения общего собрания акционеров общества принимаются по известному в законодательстве об акционерных обществах всех стран принципу «голосует капитал, но не участник общества». «Решение общего собрания акционеров по вопросу, поставленному на голосование, – говорится в п. 2 ст. 49 Закона “Об акционерных обществах”, – принимается большинством голосов акционеров – владельцев голосующих акций общества, принимающих участие в собрании, если для принятия решения настоящим Федеральным законом не установлено иное».

В результате происходит внутреннее отделение управления от собственности мелких акционеров в акционерном обществе, ведущее к превращению меньшинства акционеров в обычных вкладчиков денег в коммерческих банках, а большинство акционеров становятся юридическими и фактическими хозяевами акционерного общества.

Это большинство получает возможность избирать подвластный ему состав совета директоров (наблюдательного совета) общества, определение по своему усмотрению направления в распределении обществом прибыли, в том числе производить акционерам выплату дивидендов, совершать в своих интересах иные в сфере управления обществом действия, предусмотренные законом.

Все производимые государством попытки, направленные на устранение или хотя бы минимизацию указанного неправомерного положения меньшинства акционеров в акционерном обществе, не дают сколько-нибудь положительного результата. Акционерное общество как организационно-правовая форма предпринимательской деятельности продолжает болеть неизлечимой болезнью. Это сказывается на правовом положении и других органов управления акционерным обществом: совете директоров (наблюдательном совете) и исполнительном органе управления текущей деятельностью общества.

В исключительную компетенцию названных органов управления акционерным обществом законодателем передано решение по существу всех наиболее важных вопросов, касающихся как стратегического, так и текущего характера.

Так, согласно ст. 65 Закона об акционерных обществах в компетенцию совета директоров (наблюдательного совета) в числе прочих включено решение таких вопросов, как определение приоритетных направлений деятельности общества, рекомендации общему собранию акционеров по размеру дивиденда по акциям и порядку его выплаты, создание филиалов и открытие представительств общества, образование исполнительного органа общества и досрочное прекращение его полномочий, если уставом общества это отнесено к его компетенции, предложение общему собранию акционеров о передаче полномочий единоличного исполнительного органа общества управляющей организации или управляющему.

Решения, принимаемые советом директоров (наблюдательным советом) общества, не могут быть пересмотрены общим собранием акционеров. В случае несогласия с ними они могут быть обжалованы акционерами лишь в судебном порядке.

Как предусмотрено в п. 2 ст. 60 Закона об акционерных обществах, членом совета директоров (наблюдательного совета) общества может быть избран не только акционер общества, но и любое другое физическое лицо. Как правило, желательно для общества, чтобы таковыми были руководящие работники банков, кредитующие общество, представители снабженческих и сбытовых организаций, с которыми связаны коммерческая деятельность общества, другие лица, имеющие статус так называемых независимых директоров общества.

С учетом закрепленной за ним исключительной компетенции совет директоров (наблюдательный совет) общества выполняет две основные функции. С одной стороны, это организационно-управленческий орган, представляющий интересы акционеров общества, прежде всего тех из них, которые владеют контрольным пакетом акций. Совет директоров

(наблюдательный совет) призван решать стратегические и другие наиболее важные практические задачи, связанные с деятельностью общества, к числу которых относится и установление деловых отношений с организациями, сотрудничающими с обществом, представители которых избираются его директорами.

С другой стороны, совет директоров (наблюдательный совет) призван осуществлять контроль за исполнительным органом повседневного управления обществом. Руководство текущей деятельностью общества, предусматривается в п. 1 ст. 69 Закона «Об акционерных обществах», осуществляется единоличным исполнительным органом общества (директором, генеральным директором) или единоличным исполнительным органом общества (директором, генеральным директором) и коллегиальным исполнительным органом общества (правлением, дирекцией).

К компетенции исполнительного органа общества относятся все вопросы руководства текущей деятельностью общества, за исключением вопросов, отнесенных к компетенции общего собрания акционеров или совета директоров (наблюдательного совета) общества.

С целью установления оперативного взаимодействия с советом директоров (наблюдательным советом) общества члены коллегиального исполнительного органа могут избираться в совет директоров (наблюдательный совет) общества, не превышающего, однако, одной четвертой части его состава. Лицо, осуществляющее функции единоличного исполнительного органа, не может быть одновременно председателем совета директоров (наблюдательного совета) общества.

В целом, в отличие от высшего органа управления акционерным обществом, каковым является Общее собрание его акционеров, состоящее из собственников капитала, стоимость которого определяется текущей рыночной ценой принадлежащих им акций, совет директоров (наблюдательный совет) и исполнительный орган общества, по своему кадровому составу и их функциональному виду деятельности должны рассматриваться как органы профессионально-управленческого типа (профиля). Именно в процессе их предпринимательско-управленческой деятельности осуществляется второй этап отрыва управления от собственности, на сей раз сугубо профессионального характера.

Право собственности в акционерном обществе в своем юридическом выражении имеет свои особенности, отличные от других случаев его применения. Эти особенности состоят в том, что право собственности на имущество, принадлежащее акционерному обществу, существует не изолированно и отдельно от других объектов права собственности, а функционирует в структурно-неразрывном единстве с правом собственности на акции, называемом сложноструктурной моделью двухобъектного права собственности³⁴.

В экономическом плане право собственности на акции представляет собой собственность на меновую стоимость принадлежащего акционерам капитала, а право собственности на имущество – собственностью акционерного общества на потребительскую стоимость этого капитала, используемого обществом в своей предпринимательской деятельности для получения прибыли.

Акционеры и акционерное общество как собственники указанных объектов права собственности не могут существовать отдельно друг от друга. Без акционеров нет акционерного общества, и наоборот, без акционерного общества бытие акционеров становится просто беспредметным.

Что касается юридической природы права собственности на указанные объекты, то оно в зависимости от социально-экономического и правового статуса субъектов данного права может быть различным.

³⁴ См. подр.: Мозолин В. П. Указ. соч. – С. 39–43.

При принадлежности вносимого в акционерное общество капитала частными собственниками такое будет однотипным с правом частной собственности акционерного общества на закрепленное за ним имущество.

Юридическая природа права собственности коренным образом изменяется, когда в качестве будущего акционера, вносящего принадлежащий ему капитал в акционерное общество, выступает государство. В этом случае по существу происходит трансформация, а точнее приватизация государственного капитала в частную собственность акционерного общества, которое по действующему российскому законодательству рассматривается как частноправовая организация со всеми вытекающими из этого положительными и отрицательными последствиями.

В качестве положительного фактора, в частности, можно назвать повышенную заинтересованность акционерного общества, как предпринимателя, наиболее эффективным образом использовать полученный от государства капитал для получения прибыли.

Отрицательными факторами являются повышенный рыночный риск в возможном обесценении, а может быть и в полной утрате государственного капитала и предоставление по существу неограниченной законом свободы управляющим акционерным обществом распоряжаться приватизированной государственной собственностью, включая личное присвоение получаемой обществом прибыли.

Российское законодательство в отличие от других цивилизованных государств, к сожалению, не предусматривает социально-правовых обязанностей частных собственников перед самим обществом. В статье 209 ГК РФ о содержании права собственности и других статьях Гражданского кодекса РФ, включая ст. 1, посвященную основным началам гражданского законодательства, упоминается только об обязанности собственников и иных субъектов гражданского права не нарушать права и законные интересы других лиц, что, разумеется, вполне справедливо, но недостаточно. Забытым при этом оказалось общество в целом.

Общий вывод. В сравнительно-правовом плане, прежде всего с точки зрения функций, включающих публично-правовые и частнопредпринимательские функции, которые необходимо осуществлять создаваемой организацией в условиях инновационной экономики, предпочтение следует отдать государственной корпорации как публично-правовому юридическому лицу. Имеющиеся недостатки, связанные с организацией и осуществлением деятельности госкорпорации, имеют в своей основе юридико-технический характер. Они устраняются законодателем по мере их обнаружения.

А.В. Турбанов

АГЕНТСТВО ПО СТРАХОВАНИЮ ВКЛАДОВ – ЮРИДИЧЕСКОЕ ЛИЦО ПУБЛИЧНОГО ПРАВА

Государственная корпорация как организационно-правовая форма переживает не лучшие времена. Принятая в 2009 г. Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации исключает законодательную возможность создания юридических лиц в самостоятельной организационно-правовой форме государственной корпорации (п. 7.3.3 разд. 3)³⁵. В настоящее время по поручению Президента Российской Федерации проводится работа по преобразованию действующих в конкурентной среде государственных корпораций в организации других организационно-правовых форм.

В этой связи было бы уместным определить, статус того юридического лица, которое могло бы адекватным образом реализовать функции, исполняемые государственной корпорацией «Агентство по страхованию вкладов» (далее – Агентство).

Согласно федеральным законам Агентство выполняет три взаимосвязанные функции: 1) управляет системой обязательного страхования вкладов; 2) участвует в предупреждении банкротства банков; 3) осуществляет полномочия ликвидатора кредитных организаций (конкурсного управляющего).

Существующий правовой статус Агентства характеризуется следующими основными чертами:

- учреждается государством на основании федерального закона;
- является некоммерческой организацией и имеет специальную правоспособность;
- формирует свое имущество за счет имущественного вноса Российской Федерации (меньшая часть), а также обязательных взносов банков – участников системы страхования вкладов (большая часть);

- владеет имуществом на праве собственности, которое вправе использовать лишь для решения порученных задач;

- обладает определенными властными полномочиями по отношению к банкам, вовлеченным в его деятельность;

- осуществляет свои функции под контролем государства и его органов.

При анализе правового статуса Агентства прежде всего возникает вопрос: могут ли страхование вкладов, предупреждение банкротства банков, а также их ликвидация осуществляться исключительно как частная предпринимательская деятельность?

Классическая экономическая доктрина рассматривает рынок как саморегулируемую систему, способную посредством предпринимательской деятельности удовлетворить любую общественную потребность вне зависимости от ее значимости и остроты. Безусловно, свобода экономической деятельности как конституционный принцип (ст. 8 Конституции Российской Федерации) является важным условием построения рыночных отношений, а, следовательно, создания условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 7 Конституции Российской Федерации).

Вместе с тем, как показывает практика, возможности рынка и предпринимательства в решении некоторых масштабных задач, стоящих перед обществом и социальным государством, не безграничны.

³⁵ Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации / вступ. ст. А.Л. Маковского. – М.: Статут, 2009. – 160 с.

Правовые возможности участия частного бизнеса в страховании вкладов и оздоровлении банков изначально существовали в российском законодательстве. Так, ст. 970 части второй Гражданского кодекса Российской Федерации предусматривала институт страхования вкладов, который должен носить частноправовой характер. Вторая редакция Федерального закона «О банках и банковской деятельности» (февраль 1996 г.) предлагала банкам страховать вклады населения, для чего им предоставлялось право создавать на добровольных началах соответствующие фонды страхования.

Однако рынок указанных услуг на добровольной основе так и не появился. Частный бизнес не захотел терять часть прибыли, которая должна была перечисляться в такие фонды в виде страховых взносов. Между тем в обществе ощущалась объективная потребность в системе страхования вкладов. Указанная система во всем мире признается необходимым элементом экономического правопорядка и действенным инструментом обеспечения стабильности банковской системы. Ведь имеющий место во время экономических трудностей кризис доверия к банковским институтам всегда провоцирует массовый отток вкладов, что в итоге приводит к коллапсу банковской системы, влекущему существенные социальные, экономические, политические и иные проблемы. Недаром страхование депозитов, предоставляющее имущественные гарантии клиентам банков в случае несостоятельности последних, в настоящее время действует во всех цивилизованных странах, а в США подобная система существует уже более 75 лет.

При создании российской системы страхования вкладов замысел состоял в следующем: соответствующий институт действует вне конкурентной среды, на бесприбыльной основе с обязательным участием банков, желающих привлекать средства населения; функции по страхованию вкладов следует рассматривать как публичные, реализуемые в интересах всего общества, т. е. в качестве инструмента государственной социально-экономической политики.

Именно поэтому в 2003 г. был принят ныне действующий Федеральный закон «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации», в соответствии с которым создана система обязательного страхования вкладов и учреждено Агентство как организация, управляющая такой системой.

Необходимость сосредоточения функций ликвидатора (конкурсного управляющего) кредитных организаций в специальном корпоративном институте возникла в начале 2000-х гг. в связи с низкой эффективностью процедур банкротства банков, осуществляемых арбитражными управляющими – физическими лицами, действовавшими как индивидуальные предприниматели. Их коммерческая ориентация затрудняла подбор конкурсных управляющих для ликвидации банков с небольшой конкурсной массой, которая не позволяла выплачивать арбитражному управляющему вознаграждение в размере, на который он рассчитывал. Кроме того, «индивидуал» зачастую был не способен организовать масштабную работу по ликвидации крупных банков с большим числом кредиторов. Нередко он был подвержен неправомерному влиянию акционеров банка или наиболее сильных кредиторов.

Указанные обстоятельства создавали значительные препятствия на пути реформирования банковского сектора и восстановления доверия к нему инвесторов и кредиторов, что было зафиксировано в заявлении Правительства Российской Федерации и Банка России от 30 декабря 2001 г. «О стратегии развития банковского сектора Российской Федерации»³⁶. Для решения этой проблемы в 2004 г. в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» были внесены серьезные изменения, согласно которым функции конкурсного управляющего кредитными организациями поручались Агентству как специа-

³⁶ Вестник Банка России. – 2002. – № 5. – С. 48–96.

лизированной организации, не получающей вознаграждения за осуществление указанных функций.

Аналогичная картина сложилась и при санации неблагополучных банков. Несмотря на то что изначально были созданы все законодательные предпосылки для вовлечения частного бизнеса в деятельность по предупреждению банкротства банков, он туда не пошел. Ведь основой такой деятельности является финансовая помощь неблагополучной кредитной организации (см. ст. 8 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций»). Вместе с тем предоставление такой помощи субъектом предпринимательской деятельности на рыночных условиях не реально, так как получение прибыли проблематично, а риски потерь финансовых средств – очень высоки. Это наглядно продемонстрировал системный кризис 1998 г. В условиях нового мирового финансового кризиса государству снова пришлось взять решение этой проблемы на себя – в 2008 г. был принят федеральный закон о мерах для укрепления стабильности банковской системы, согласно которому Агентству поручено, используя государственные средства, осуществлять санацию системообразующих банков.

Таким образом, частный бизнес, предоставленный сам себе, не в состоянии самостоятельно решить ряд важных задач по стабилизации банковской системы.

Возникает вопрос: могут ли такие задачи быть решены частными страховыми организациями в условиях обязательного страхования вкладов по аналогии, например, с обязательным страхованием автогражданской ответственности? Очевиден отрицательный ответ на этот вопрос.

Во-первых, на страховом рынке любой страны мира отсутствуют страховщики, финансовые и организационные возможности которых способны одновременно в кратчайшие сроки обеспечить многомиллионные и многомиллиардные страховые выплаты при банкротстве крупных банков с сотнями тысяч вкладчиков.

Во-вторых, частные коммерческие организации, которым теоретически могло быть поручено обязательное страхование вкладов, сами подвержены кризисным явлениям не менее, чем кредитные организации. Слишком велика вероятность того, что при системном экономическом кризисе они не смогут решить задачу стабилизации банковской системы именно в силу своей вовлеченности в рыночные отношения.

В-третьих, осуществление обязательного страхования вкладов частными страховщиками не позволяет решить обозначенные проблемы с санацией и ликвидацией кредитных организаций. Между тем страхование вкладов, предупреждение банкротства банков и их ликвидация – функции, настолько юридически и технологически связанные между собой, что во всем мире считается необходимым осуществлять их одному субъекту.

Возможно ли поручить упомянутую триаду полномочий единственной коммерческой организации, которая реализовывала бы их как предпринимательскую деятельность? Такой подход представляется нереальным. Прежде всего он не устраняет отмеченных недостатков и рисков, присущих концепции множественности частных страховщиков, но к ним добавляет дополнительные препятствия юридического свойства.

«Принудительный» характер правоспособности коммерческой организации, которой теоретически могло быть поручено оказывать услуги, аналогичные функциям Агентства, не соответствовал бы сути предпринимательской деятельности как она определена в ст. 2 ГК РФ. Ведь известно, что коммерческая организация всегда вправе прекратить оказание тех или иных услуг, если обнаруживается их бесприбыльность. Предоставить такое право коммерческой организации означало бы поставить под сомнение саму идею существования системы страхования вкладов, корпоративного санатора и ликвидатора банков. Запретить такое право коммерческой организации означает войти в противоречие с природой предпринимательской деятельности.

«Назначение» законом в качестве страховщика депозитов, санатора и ликвидатора банков единственной коммерческой организации противоречило бы также духу антимонопольного законодательства, не допускающего издание органами государственной власти актов, ограничивающих конкуренцию (см., например ст. 15 Федерального закона «О защите конкуренции»).

Не согласуются со статусом коммерческой организации и властные полномочия, которые необходимы Агентству для осуществления возложенных на него функций. Так, в частности, оно вправе устанавливать размер ставки страховых взносов в фонд страхования вкладов, определять порядок ее расчета и уплаты банками указанных взносов, проверять исполнение банками требований федерального закона о страховании вкладов, получать от банков сведения, необходимые для выплаты страхового возмещения, исполнять обязанности временной администрации по управлению банками, в отношении которых осуществляются меры по предупреждению их банкротства, а также конкурсного управляющего ликвидируемыми кредитными организациями, получать любую информацию и документы о деятельности санлируемого банка. Без указанных полномочий осуществление соответствующих функций невозможно. Между тем наличие таких полномочий у коммерческой организации противоречило бы основам гражданского законодательства, которое базируется на признании равенства участников регулируемых им отношений.

Немаловажным фактором, препятствующим передаче функций Агентства коммерческой организации, явилась сама природа предпринимательской деятельности – ее изначальная нацеленность на получение прибыли.

Если чисто теоретически такие функции рассматривать как коммерческие услуги, то следует сделать логический вывод – они должны приносить доход, т. е. осуществляться на платной основе. Совершенно очевидно, что подобная коммерциализация функций Агентства повлечет неблагоприятные экономические и социальные последствия:

страховые взносы банков в фонд страхования вкладов следовало бы квалифицировать как страховые премии, т. е. доход страховщика, облагаемый налогом. Последнее обстоятельство, являясь фактором, удорожающим услугу, несомненно, повлечет неоправданное увеличение нагрузки на банковскую систему в виде повышения ставки страховых взносов, что отрицательно скажется на цене заемных денег и величине депозитных процентов;

должна быть введена оплата услуг Агентства как конкурсного управляющего за счет имущества ликвидируемой кредитной организации. Это создаст дополнительную нагрузку на конкурсную массу и, следовательно, повлечет уменьшение степени удовлетворения требований кредиторов ликвидируемых банков;

финансовое оздоровление кредитных организаций должно будет осуществляться с предоставлением участникам санационных мероприятий финансовых ресурсов на рыночных условиях, что сделает нереальной саму идею такого оздоровления.

Таким образом, если страхование вкладов, финансовое оздоровление и ликвидация кредитных организаций осуществлялись бы как предпринимательская деятельность по оказанию рыночных услуг, то такой подход с неизбежностью привел бы к прекращению функционирования социально значимых институтов, направленных на обеспечение стабильности банковской системы.

Создание Агентства отнюдь не означает «сворачивание сферы свободной рыночной экономики». В сферах непосредственной деятельности Агентства рынка никогда не было, и появление его там не предвидится. В этом смысле некорректно говорить и о монополизации отсутствующего рынка. Получение прибыли для Агентства – не самоцель, и такая не может быть получена от выполнения его функций. Более того, эти функции требуют существенных расходов и в некоторых случаях такие расходы невосполнимы. Прибыль же, получаемая Агентством от разрешенной ей предпринимательской деятельности, явля-

ется способом самофинансирования ее основных функций и необходимых организационно-хозяйственных расходов.

По указанным основаниям Агентство нельзя рассматривать в качестве элемента системы построения экономических отношений, которую обычно называют госкапитализмом. Ведь капитализм (вне зависимости, частный он или государственный) всегда направлен на максимизацию прибыли, что не является целью Агентства.

Не менее важен вопрос о том, целесообразно ли возложение функций Агентства на какой-либо орган государственной власти, который, как правило, действует в форме государственного учреждения.

Фундаментальное различие между учреждением и Агентством как государственной корпорацией кроется в различном характере прав на имеющееся у них имущество. Такое принадлежит государственной корпорации **на праве собственности**, а учреждению – на праве оперативного управления. Собственником же имущества учреждения является его учредитель.

Прежде всего к Агентству неприменим способ формирования имущества, характерный для учреждения, которое регулярно (периодически) финансируется учредителем на основании соответствующей сметы расходов. Большую часть имущества Агентства в виде фонда страхования вкладов составляет не имущественный вклад учредителя, а обязательные взносы банков – участников системы страхования вкладов. В настоящее время их доля составляет более 93 % и будет увеличиваться.

Режим оперативного управления весьма ограничивает права учреждения по распоряжению находящимся у него имуществом. Так, в частности, государственное учреждение (и бюджетное, и автономное) осуществляет операции по расходованию выделенных бюджетных средств в соответствии с государственным заданием на определенный финансовый период, которое должно содержать показатели, характеризующие состав, качество и объем (содержание) оказываемых услуг (выполняемых работ). При этом изменение задания и объема финансирования, как правило, напрямую связано с предварительным внесением соответствующих изменений в государственный бюджет³⁷.

Вместе с тем характер функций Агентства принципиально не позволяет адекватно расписать их в виде государственного задания на соответствующий финансовый период, как того требует бюджетное законодательство. Мало того что частота наступления страховых случаев, а, следовательно, и размер предполагаемых расходов носят вероятностный характер, так еще и качество осуществления указанных функций слабо поддается измерению с помощью формализованных показателей.

Заведомая непредсказуемость наступления страховых случаев и возникновения ситуаций, требующих санации отдельных кредитных организаций (а, следовательно, неопределенность размеров тех расходов, которые необходимы для страховых выплат, оздоровительных мероприятий и осуществления ликвидационных процедур в предстоящем отчетном периоде), не позволят учреждению оперативно принимать и реализовывать соответствующие решения. А принимать их необходимо в кратчайшие сроки, что называется «вчера», иначе не исключены потрясения в банковской системе и социальной сфере.

При этом следует учитывать, что характер функций Агентства не только не исключает, но предполагает, что они могут и должны осуществляться с использованием рыночных методов. Само содержание этих функций требует навыков ведения бизнеса и основательного знания финансово-экономической специфики деятельности кредитных организаций и иных хозяйствующих субъектов (например, при разработке и реализации проекта санации банка, при продаже активов ликвидируемой кредитной организации, при прогнозировании

³⁷ См., например: Статьи 69.1, 69.2, 221 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

достаточности фонда страхования вкладов, размещении его средств в финансовые инструменты и т. п.).

Оперативное же управление имуществом, несмотря на свое наименование, характеризуется весьма ограниченной оперативностью реагирования «управляющего» на меняющиеся условия, в которых происходит осуществление соответствующих прав. В ситуации, когда собственник способен практически мгновенно приспособливаться своим имуществом к изменяющейся обстановке, «управляющее» лицо с неизбежностью теряет темп в принятии эффективных решений. Именно поэтому режим распоряжения имуществом учреждения, закрепленного за ним на праве оперативного управления, и связанный с ним порядок финансирования государственного задания не позволят выполнять функции, порученные Агентству.

Итак, конфигурация предмета деятельности Агентства требует прав, средств и методов, характерных для ведения бизнеса, и в первую очередь – права собственности на имеющееся имущество со всеми вытекающими отсюда последствиями. Указанное право предоставляет Агентству финансовую гибкость и управленческую автономию, необходимые для достижения целей, которые перед ним поставлены государством.

Таким образом, взаимная юридическая обособленность имущества Агентства от его учредителя (иными словами, **право собственности** на такое имущество) является принципом, сознательно заложенным законодателем в концепцию системы обязательного страхования вкладов. Подобная система изначально была организована как институт, не входящий в систему органов государственной власти, позволяющий компенсировать возможные убытки вкладчиков ликвидируемых банков, а также необходимые управленческие расходы без использования бюджетных средств.

Достижение общего блага является целью, ради которой структурируется публичная власть³⁸. Указанное положение нашло свое отражение в Конституции Российской Федерации: целью государства в экономической сфере является благополучие и процветание России (преамбула), Российская Федерация – социальное государство, чья политика направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь человека (ст. 7). Безусловно, указанные задачи предполагается решать посредством обеспечения свободы экономической деятельности и поддержки конкуренции (ст. 8). В этом смысле государство обязано способствовать развитию рынка, предоставляя в определенных случаях благоприятные условия его участникам (налоговые льготы и иные преференции). Вместе с тем следует учитывать, что в ряде секторов частное предпринимательство затруднено или невозможно по объективным причинам, а его стимулирование со стороны государства чисто экономическими методами неоправданно затратно или не дает надежного результата, обеспечивающего решение масштабной общественно значимой задачи. В подобной ситуации государству приходится непосредственно вмешиваться в социальные и экономические отношения, причем не только в виде их регулятора, но как непосредственного или опосредованного участника, действующего в целях поддержания и развития экономики. В этом аспекте Агентство является инструментом такого опосредованного участия государства в экономических отношениях.

Как представляется, правовой основой для подобного присутствия государства в значимых секторах социальной и экономической жизни страны являются, кроме упомянутых, те положения Конституции Российской Федерации, которые относят к ведению федеральных властей принятие и реализацию федеральных программ в области экономического раз-

³⁸ Гзджиев Г.А. Этические основы философско-правовой концепции «общее благо» в контексте конституционной экономики // Философия права в начале XXI столетия через призму конституционализма и конституционной экономики. Московско-Петербургский философский клуб. – М., 2010. – С. 81.

вития Российской Федерации, установление правовых основ единого рынка, финансовое, кредитное регулирование (п. «е», «ж» ст. 71).

Практика передачи подобным организациям публичных функций не является российским изобретением. Так, в США уже продолжительное время активно реализуется концепция так называемого нового управления государством. Согласно данной концепции считается целесообразным передавать решение определенных общественно полезных (публичных) задач специальным организациям (они именуются правительственными корпорациями), которые, хотя и учреждаются государством (обычно на основании федерального закона), формально не являются государственными структурами. Они обычно создаются для осуществления государственных программ, предполагающих массовые операции с населением. При реализации подобных программ, по мнению сторонников концепции, необходима большая гибкость, чем это можно требовать от государственного аппарата. Полезность указанных организаций базируется на их способности взаимодействовать с населением способами, оперативность применения которых при выполнении подобной работы более свойственна субъектам рыночных отношений.

Одним из главных преимуществ такого подхода считается то обстоятельство, что указанные правительственные корпорации осуществляют порученные им государством публичные функции на началах самокупаемости. Это позволяет устранить нагрузку на государственный бюджет. Как следствие, на них не распространяется бюджетный процесс, применяемый для финансирования обычных ведомств исполнительной власти. Это исключение основывается на том, что при использовании этих структур главным источником их имущества является не бюджет (налогоплательщики), а потребители соответствующих услуг, в том числе, когда необходимые отчисления являются обязательными.

Вместе с тем правительственные корпорации отличаются от коммерческих организаций, в частности, тем, что они не вправе прекратить свою деятельность даже в случае ее убыточности.

Цель такого подхода – предоставление правительственным корпорациям финансовой гибкости и, следовательно, максимальной политической, финансовой и административной автономии, необходимых для достижения целей, которые перед ними поставлены³⁹.

Именно по такому принципу построено подавляющее большинство зарубежных систем обязательного страхования вкладов, где соответствующие функции (включая санацию и ликвидацию банков) выполняет созданная государством организация, действующая не на коммерческой основе, обладающая финансовой и управленческой автономией, но подконтрольная государству. Неудивительно, что и аналогичная российская система базируется на передовом мировом опыте и по основным параметрам соответствует международным основополагающим принципам для эффективных систем страхования депозитов, которые в 2009 г. разработаны по поручению Большой двадцатки (формат международных совещаний министров финансов и глав центральных банков, представляющих 20 крупнейших национальных экономик)⁴⁰.

В соответствии с этими Принципами организация, отвечающая за обеспечение функционирования системы страхования вкладов, санирование и ликвидацию банков, должна:

обладать всеми полномочиями, необходимыми для выполнения функций, возложенных на нее государством, – от наличия правоспособности как участника гражданского оборота до полномочий властного характера (Принцип 4);

³⁹ Federal Government Corporations: An Overview Kevin R. Kosar. January 7 2009. URL: http://assets.opencrs.com/rpts/RL30365_20090107.pdf (дата обращения: 26 сентября 2010 г.).

⁴⁰ URL: <http://www.bis.org/publ/bcbs156.pdf> (дата обращения: 1 ноября 2010 г.).

быть политически и операционно независимой, в том числе от влияния государственного аппарата (Принцип 5);

иметь механизмы, позволяющие обеспечивать быструю выплату возмещения многочисленным вкладчикам при наступлении страхового случая (Принцип 11);

осуществлять операции с собственными активами, а также активами saniруемых и ликвидируемых банков на коммерческой основе, т. е., выражаясь языком цивилистики, активно используя институты гражданского права (Принцип 20). Здесь, естественно, никакие властные полномочия не используются.

Таким образом, потребности экономического развития убедительно свидетельствуют о необходимости существования организаций, создаваемых государством, обладающих публичными полномочиями и владеющих имуществом **на праве собственности**.

Указанное обстоятельство является для некоторых авторов поводом для того, чтобы объявить собственность Агентства частной, а процесс создания государственных корпораций – формой скрытой приватизации.

Как представляется, подобный вывод не корректен, поскольку игнорирует известный принцип классификации объектов собственности в зависимости от цели использования таких объектов. В этой связи для квалификации форм собственности логичным представляется исходить из дихотомии – публичная и частная собственность. Если имущество предназначено для частного потребления, то его следует относить к частной собственности. Если оно используется в общественных целях, то такое имущество является публичной собственностью.

С учетом того что Агентство создано и действует ради достижения общественно полезных (публичных) целей, его имущество следует рассматривать как форму публичной собственности, к которой наряду с этим относятся также государственная и муниципальная собственность. Агентство, обладая правом собственности на имеющееся у него имущество, тем не менее не вольно распоряжаться им так, как это свойственно частному субъекту, по своему ничем не ограниченному усмотрению. Режим использования такого имущества жестко привязан к тем целям, ради которых оно создано и не может противоречить им.

Изложенное свидетельствует о том, что передача Российской Федерацией имущества государственной корпорации для достижения общественно значимых целей не может рассматриваться как приватизация государственного имущества. Ведь сущность приватизации заключается в передаче публичной собственности частному субъекту. Этот процесс должен влечь не механическую смену формального собственника имущества, а изменение в результате этого целевого назначения имущества. Собственность, переданная в результате приватизации негосударственному и немunicipальному субъекту, должна служить частным интересам (получение прибыли и извлечение иной частной выгоды нового собственника), чего не происходит при передаче имущества государственной корпорации.

Изложенное позволяет кратко суммировать основные признаки, характеризующие Агентство как юридическое лицо.

1. Изначальными предпосылками, сделавшими необходимым создание Агентства, являются: наличие общественно значимой потребности и неспособность удовлетворить эту потребность посредством свободной предпринимательской деятельности, ориентированной на максимизацию прибыли.

Агентство предназначено действовать на некоммерческой основе, без намерения получить прибыль от исполнения своих функций. Вместе с тем цели деятельности Агентства, в отличие от классической некоммерческой организации, носят ярко выраженный **публичный характер**. Его функции не просто «общественно полезны», как у некоммерческих организаций. Они являются частью системообразующих мер государства по обустройству банков-

ской системы, а Агентство позиционируется в качестве одного из агентов государства по осуществлению финансовой политики в стране в целом.

Являясь строго целевой, правоспособность Агентства выражается в совокупности полномочий, от осуществления которых оно не вправе отказаться в одностороннем порядке и переключиться на иную деятельность, в отличие от коммерческой организации.

2. Агентство создано федеральным законом и им же может быть ликвидировано. Его правовой статус определен тем же федеральным законом, что исключает наличие у него учредительных документов, необходимых для обычного юридического лица.

3. Функции Агентства являются продолжением функций органов государственной власти, и в частности, Банка России. Решения последнего – «стартовый сигнал» для разворачивания действий Агентства, которые осуществляются под оперативным контролем этого надзорного органа и иных органов государственной власти. Одновременно Агентство формально не является органом государственной власти, что позволяет ему проводить государственную политику без финансовых и организационных обременений, свойственных функционированию государственного аппарата.

4. При осуществлении своих публичных функций Агентство обладает определенными властными полномочиями по отношению к иным участникам гражданского оборота.

5. Имущество, находящееся в распоряжении Агентства, принадлежит ему на праве собственности и используется исключительно для выполнения порученных функций.

Комбинация указанных признаков является необычной для гражданского права: она не может быть уложена ни в одну из классических организационно-правовых форм, предусмотренных гражданским законодательством. Вместе с тем, как представляется, потребность в подобных организациях нельзя вывести из соображений сугубо цивилистического характера. Эта необходимость вытекает из реалий экономического развития страны на современном этапе, которые требуют уточнения роли государства в таком развитии.

До недавнего времени российская финансово-правовая наука отмечала, что финансовая деятельность государства осуществляется только в рамках финансово-бюджетной системы страны. Вместе с тем сейчас возникают новые формы финансовой деятельности государства, и в частности, с использованием особых институтов, проводящих государственную финансовую политику, формально не являясь частью государственного аппарата. Агентство – один из таких институтов, имеющих целью решение публичных задач с использованием государственных и частных финансовых ресурсов, которые трансформируются в разновидность публичной собственности.

Таким образом, Агентство следует признать субъектом не столько гражданско-правовых, сколько публично-правовых отношений. Как представляется, указанное свойство – доминирующее при определении правового статуса Агентства. Это дает основание отнести его к одной из разновидностей института, известного как «юридическое лицо публичного права». Напомним, тема юридического лица публичного права активно обсуждается в правовой литературе⁴¹. Сторонники введения указанного института в научный оборот обоснованно полагают, что термин «юридическое лицо» выходит за пределы гражданского права и активно применяется для характеристики юридических лиц, которые не вписываются в современную цивилистическую конструкцию.

⁴¹ Обзор дискуссии по данному вопросу можно встретить в следующих работах: *Чиркин В.Е.* Юридическое лицо публичного права. – М.: Норма, 2007. – 352 с.; *Ефимова Л.Г.* О правовой природе госкорпораций // *Хозяйство и право.* – 2008. – № 8. – С. 59–68; *Чантурия Л.Л.* Юридические лица публичного права: их место в гражданском праве и особенности правового регулирования // *Государство и право.* – 2008. – № 3. – С. 38–45; *Курбатов А.Я.* О юридических лицах публичного права // *Хозяйство и право.* – 2009. – № 10. – С. 77–85; *Усков О.Ю.* Юридические лица публичного права: понятие и виды // *Журнал российского права.* – 2010. – № 6. – С. 101–111.

В современной России, согласно действующему законодательству, наряду с Агентством существуют и иные юридические лица, выполняющие публичные функции. Общественная значимость последних такова, что эти организации созданы актами высшего представительного органа и их основные правомочия как юридических лиц прямо прописаны именно в данных актах (например, Банк России, Пенсионный фонд Российской Федерации).

Категория «юридическое лицо публичного права» как нельзя лучше отражает их сущность и предназначение. Не являясь органами власти, они выступают носителями государственной воли в важнейшем секторе экономики – на рынке финансовых услуг. Для реализации такой воли они наделены властными полномочиями, свойственными органам власти, и одновременно (но за пределами властных полномочий) активно используют рыночный инструментарий, в том числе необходимые институты гражданского права.

Вместе с тем правовой статус каждого из них существенным образом отличается друг от друга и не может быть институирован в рамках какой-либо организационно-правовой формы. Да и не имеется веских оснований изобретать для каждой из этих организаций уникальную форму. Ведь сама необходимость применения категории «организационно-правовая форма» вызвана, как представляется, теми же причинами, что и необходимость типизации **массовых** явлений: наименование формы должно указывать участникам правоотношений на типовой набор значимых признаков, который отличен от признаков других организационно-правовых форм. Если же необходимый набор признаков уникален, т. е. соотносится не с массой, а с **единичным** проявлением, то отсутствует и необходимость конструировать специальную организационно-правовую форму.

Изложенное позволяет выдвинуть гипотезу – основная потребность использования категории юридического лица публичного права может состоять в том, чтобы обозначить немногочисленный ряд уникальных организаций, созданных государством для выполнения публичных функций.

С учетом изложенного, как представляется, институт юридического лица публичного права как инструмент участия государства в экономических отношениях должен найти достойное место в российском законодательстве.

В.В. Кесслер

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ПРАВ СОБСТВЕННОСТИ И ЕГО ВЛИЯНИЕ НА ПОТЕНЦИАЛ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ КОРПОРАЦИЙ

Введение. Теоретическое основание

С момента создания первой государственной корпорации в России появилось множество научных публикаций о юридической природе прав собственности на имущество, переданное государственным корпорациям (ГК)⁴².

Поскольку согласно п. 1 ст. 7.1 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»⁴³ (далее – Закон об НКО) имущество ГК является ее собственностью, а ГК не имеет членства и может быть учреждена только государством, в центре большинства исследований стоит вопрос: является это имущество частной⁴⁴ или государственной собственностью⁴⁵, либо формой собственности *sui generis*⁴⁶? Если предположить, что переданное имущество становится частной собственностью, ставится дополнительный вопрос: является ли передача государственного имущества ГК новой формой приватизации⁴⁷?

Безусловно, юридико-догматическое определение имущественных отношений этой новой и беспрецедентной организационно-правовой формы важно и необходимо. Настоящая статья, однако, попытается приблизиться к этому феномену с другой стороны. В дальнейшем данные имущественные отношения будут анализированы с помощью экономической

⁴² См. подр.: Богданов Е.В. Правовой режим имущества государственной корпорации // *Хозяйство и право*. – 2008. – № 5. – С. 111–115; Он же. Имущественные права государственных корпораций // *Госкорпорации России: правовые и экономические проблемы* / под ред. С.Н. Сильвестрова, А.Г. Зельднера, И.Ю. Ваславской. – М.: Институт экономики РАН, 2008. – С. 65–74; Ваславская И. Государственный акционерный капитал в структуре собственности государственных корпораций // *Вестник Института экономики РАН*. – 2008. – № 4. – С. 152–163; Ершова И.В. Проблемы правового статуса государственных корпораций // *Государство и право*. – 2001. – № 6. – С. 35–41; Мозолин В.П. Правовой статус государственной корпорации и юридическая природа права собственности на принадлежащее ей имущество // *Журнал российского права*. – 2009. – № 1. – С. 21–25; Сильвестров С.Н., Зельднер А.Г. Государственные корпорации в экономическом развитии России. – М.: Институт экономики РАН, 2009; Шимбарева Е.В. Правовой статус государственной корпорации // *Экономический вестник Ростовского государственного университета*. – 2007. – № 4. – С. 111–117; Ширяева Р. Государственные корпорации в системе управления госсобственностью // *Вестник Института экономики РАН*. – 2008. – № 4. – С. 137–151.

⁴³ Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (в ред. Федерального закона от 8 июля 1999 г. № 140-ФЗ) // *СЗ РФ*. – 1996. – № 3. – Ст. 145.

⁴⁴ См.: *Ершова И.В.* Проблемы правового статуса государственных корпораций // *Государство и право*. – 2001. – № 6. – С. 38.

⁴⁵ Однако Е.В. Богданов также, как и В.П. Мозолин, предлагает применение сложноструктурной модели прав собственности, при этом право собственности может одновременно принадлежать государству и ГК. См. подр.: *Богданов Е.В.* Правовой режим имущества государственной корпорации // *Хозяйство и право*. – 2008. – № 5. – С. 112; *Мозолин В.П.* Правовой статус государственной корпорации и юридическая природа права собственности на принадлежащее ей имущество // *Журнал российского права*. – 2009. – № 1.

⁴⁶ С.Н. Сильвестров и А.Г. Зельднер говорят о «госкорпоративной» собственности. См.: *Сильвестров С.Н., Зельднер А.Г.* Государственные корпорации в экономическом развитии России. – М.: Институт экономики РАН, 2009. – С. 23.

⁴⁷ Классификации приватизации противоречит, по мнению И.В. Ершовой, также, как Е.В. Шимбаревой, в первую очередь факт, что в соответствии с законодательством о приватизации под приватизацией понимается возмездное отчуждение, а в случае ГК имущество передается безвозмездно. См.: *Ершова И.В.* Проблемы правового статуса государственных корпораций // *Государство и право*. – 2001. – № 6. – С. 38; *Шимбарева Е.В.* Правовой статус государственной корпорации // *Экономический вестник Ростовского государственного университета*. – 2007. – № 4. – С. 115.

теории права. Этот подход позволит осуществить не только практически ориентированный анализ прав собственности, но и оценку потенциала эффективности анализируемой организационно-правовой формы. Такой подход, естественно, не может заменить юридическую дискуссию, но может оказаться ценным дополнением.

Экономическая теория права

Теоретическим основанием данного исследования служит экономическая теория права (ЭТП)⁴⁸, представляющая собой попытку применить инструментарий экономической науки к юридическим вопросам⁴⁹. Первичной задачей ЭТП является прогнозирование последствий принятия законов на основе экономической модели поведения, которая исходит из рационально ведущего себя индивида, стремившегося к максимизации выгод⁵⁰. На базе предположений ЭТП изменения законодательства способны вызвать изменение поведения, поскольку они создают стимулы для желательного и ограничения для нежелательного поведения⁵¹. Инструментарий экономики дает юриспруденции возможность прогнозировать индивидуальное поведение на базе изменившихся стимулов⁵². При исследовании различных законных распределений прав собственности ЭТП пользуется достижениями теории прав собственности, которая является частью новой институциональной теории (неоинституционализма)⁵³.

Теория прав собственности

Теория прав собственности⁵⁴ уделяет особое внимание экономическим последствиям различных распределений прав собственности. Термин «права собственности» в экономическом смысле имеет более широкое значение, чем в юридическом смысле. Под правами собственности здесь понимаются все правомочия⁵⁵, т. е. все возможные образы действия индивида («актера») в отношении к определенному ресурсу⁵⁶.

Теория прав собственности разделяет правовой институт «собственность» на различные элементы.

К основным правам собственности в отношении к предприятиям обычно относятся:

⁴⁸ Обзор ЭТП дает С. Kirchner (см.: Kirchner C. *Ökonomische Theorie des Rechts. Überarbeitete und ergänzte Fassung eines Vortrages gehalten vor der Juristischen Gesellschaft zu Berlin am 16. Oktober 1996.* – Berlin, 1997).

⁴⁹ См.: Kirchner C. *Ökonomische Theorie des Rechts. Überarbeitete und ergänzte Fassung eines Vortrages gehalten vor der Juristischen Gesellschaft zu Berlin am 16. Oktober 1996.* – Berlin, 1997. – S. 7.

⁵⁰ См.: Janson G. *Ökonomische Theorie im Recht. Anwendbarkeit und Erkenntniswert im allgemeinen und am Beispiel des Arbeitsrechts.* – Berlin, 2004. – S. 22.

⁵¹ См.: Aaken A.V. «Rational Choice» in der Rechtswissenschaft. Zum Stellenwert der Ökonomischen Theorie im Recht. – Baden-Baden, 2003. – S. 79 ff.

⁵² См.: Janson G. *Ökonomische Theorie im Recht. Anwendbarkeit und Erkenntniswert im allgemeinen und am Beispiel des Arbeitsrechts.* – Berlin, 2004. – S. 128.

⁵³ Подробнее о неоинституционализме см.: Richter R., Furubotn E.G. *Neue Institutionenökonomik. Eine Einführung und kritische Würdigung.* – 3-е изд. – Tübingen, 2003.

⁵⁴ Основанием данной теории считается статья «The Problem of Social Cost», написанная Ronald H. Coase (см.: Coase R.H. *The Problem of Social Cost // Journal of Law and Economics* 3. – 1960. – С. 1—44.); обзор литературы о теории права собственности дают Richter и Furubotn (Richter R., Furubotn E.G. *Neue Institutionenökonomik. Eine Einführung und kritische Würdigung.* – 3-е изд. – Tübingen, 2003. – S. 126).

⁵⁵ Обширное изложение различных дефиниций данного термина находится у Martiensen (Martiensen J. *Institutionenökonomik. Die Analyse der Bedeutung von Regeln und Organisationen für die Effizienz ökonomischer Tauschbeziehungen.* – München, 2000. – S. 221).

⁵⁶ Ostrom E. *Private and Common Property Rights*, in: Bouckaert B.; De Geest, G. (Hg.). *Encyclopedia of Law and Economics.* – Vol. II. *Civil Law and Economics.* – 1999. – Nr. 2000. – P. 339.

право на определение деятельности предприятия (*usus*) и право на изменение предприятия (*abusus*);

право на присвоение доходов или обязанность нести убытки (*usus fructus*);

право на отчуждение предприятия и на присвоение полученной выручки⁵⁷.

При этом *usus* и *abusus* могут быть описаны правами контроля, *usus fructus* и права на отчуждение правами на доход⁵⁸. Права контроля дают их владельцу возможность распоряжаться использованием ресурса, права на доход уполномочивают на получение прибыли из использования ресурса или, соответственно, возлагают обязанность нести убытки. Распределение прав собственности на определенное предприятие определяется выбором организационной формы.

Для каждой организационной формы совокупность применимых к ней правил устанавливает полномочия всех связанных с предприятием лиц и таким образом определяет структуру прав собственности. Каждая организационная форма создает через связанное с ней распределение прав собственности стимулы и ограничения для поведения владельцев этих прав и вследствие этого влияет на экономический результат. Это результат того, что на базе предположений ЭТП каждый экономический актер стремится к максимизации собственных выгод в рамках данных ограничений. При изменении ограничений изменяются его расчет выгоды и, таким образом, его поведение.

Значение прав собственности

Значение прав собственности наилучшим образом объясняется при рассмотрении двух дополнительных понятий: внешних эффектов (экстерналий) и трансакционных издержек. Экстерналиями называются те последствия, которые один экономический актер своим поведением вызывает для других. Существование экстерналий приводит к расхождению между частными и социальными издержками. Отрицательные экстерналии возникают, если социальные издержки (сумма частных и экстернальных возлагаемых на третьих лиц издержек) превышают частные издержки⁵⁹. Если действующее лицо не несет издержки, вызванные его действиями (следовательно, издержки частично возникают у третьих лиц), и его выгода превышает частные издержки, он не имеет стимула прекратить такие действия⁶⁰. В такой ситуации прибыль действующего ведет к убытку других актеров, который превышает эту прибыль. В целом возникает потеря благосостояния⁶¹. Объем экстерналий (соответственно, объем потери благосостояния) зависит оттого, как точно каждому экономическому актеру могут быть причислены последствия его действий. Это причисление осуществляется распределением прав собственности на определенный ресурс между различными актерами⁶².

Принципиально можно исходить из того, что актер будет использовать ресурс наиболее эффективно, если ему принадлежат все права собственности на этот ресурс⁶³. Достаточно очевидно, что актер, которому принадлежат все права контроля и права на доход и который

⁵⁷ Подобная классификация находится у Feist (Feist J. Finanzierungs und Investitionsprobleme privatisierter russischer Unternehmen. Insider-Dominanz als Hemmnis für die wirtschaftliche Entwicklung. – München, 2000. – S. 18).

⁵⁸ Классификация прав контроля и прав на доход находится у Kobler (Kobler M. Der Staat und die Eigentumsrechte. Institutionelle Qualität und wirtschaftliche Entwicklung. – Tübingen, 2000. – S. 23).

⁵⁹ Обширное изложение социальных издержек находится у Kapp (Kapp K.W. Soziale Kosten der Marktwirtschaft. – Frankfurt a. M., 1988).

⁶⁰ См.: Picot A., Diet H., Franck E. Organisation. Eine ökonomische Perspektive. – 3-е изд. – Stuttgart, 2002. – S. 57.

⁶¹ См.: Picot A., Diet H., Franck E. Указ. соч.

⁶² Там же.

⁶³ См.: Martiensen J. Institutionenökonomik. Die Analyse der Bedeutung von Regeln und Organisationen für die Effizienz ökonomischer Tauschbeziehungen. – München, 2000. – S. 228.

поэтому непосредственно несет все последствия своих действий, имеет самый мощный стимул принимать экономически наиболее эффективные решения. В этом случае экстерналии не возникают, они «интернализуются» (становятся внутренними). По этой причине четкое и всеохватывающее определение (или «спецификация») прав собственности имеет первостепенное значение.

Полному определению, однако, препятствует существование трансакционных издержек⁶⁴. Трансакционными издержками называются все убытки, возникающие в связи с определением, причислением, обменом и защитой прав собственности. Эти убытки возникают при трансакциях как на рынке, так и внутри предприятий⁶⁵. Данная статья ограничивается ввиду объекта исследования анализом внутренних трансакционных издержек. Эти издержки могут быть очень высокими и превзойти прибыль из увеличения эффективности через четкое определение прав собственности; в такой ситуации интернализация внешних эффектов становится неэффективной⁶⁶. Следовательно, с точки зрения теории прав собственности, рекомендуется такое распределение прав собственности, при котором за одним актером закреплены по возможности полные «пучки прав», насколько трансакционные издержки это допускают⁶⁷.

«Размывание» прав собственности имеет место тогда, когда вследствие особенно высоких трансакционных издержек права собственности на определенный ресурс определены нечетко⁶⁸. Размывание появляется особенно при отделении прав контроля от прав на доход предприятия. Естественно, в случае крупных предприятий такое отделение практически неизбежно. Например, генеральный директор акционерного общества, который имеет большинство прав контроля, едва ли способен сам предоставить средства на необходимые инвестиции; он не имел бы возможности гарантировать кредиторам исполнение обязательств⁶⁹. Акционеры общества также не могут все вместе принимать каждое важное решение; их большое количество вызвало бы трудности согласования⁷⁰. В обоих случаях совпадение прав контроля и прав на доход влечет запретительно высокие трансакционные издержки, что ведет к неизбежности отделения.

В то же время при отделении (и «размывании») прав собственности также возникают трансакционные издержки, в этом случае в форме контрольных и надзорных издержек. Возникновение этих издержек обусловлено отношением между владельцами прав контроля и прав на доход: при отделении прав контроля от прав на доход владелец прав на доход поручает владельцу прав контроля управление предприятием и предоставляет ему для этой цели определенную свободу действий. Вследствие этого между ними возникает «агентское отношение», в котором владелец прав на доход является принципалом, а владелец прав контроля – агентом. Взаимодействию «принципал – агент» посвящена теория агентских отношений⁷¹.

В каждом агентском отношении между принципалом и агентом возникают целевые конфликты. Принципал как владелец прав на доход заинтересован в наилучшем экономическом результате, так как ему полагается прибыль и он несет убытки. Агент, максимизируя

⁶⁴ См.: Ebers / Gotsch (1993). – S. 197.

⁶⁵ Обзор трансакционных издержек и изложение различных видов трансакционных издержек находится у Richter / Furubotn (2003). – S. 57.

⁶⁶ См.: Picot A., Diet H., Franck E. Organisation. Eine ökonomische Perspektive. – 3-е изд. – Stuttgart, 2002. – S. 59.

⁶⁷ См.: Picot A., Diet H., Franck E. Указ. соч. – S. 65.

⁶⁸ См.: Eber M., Gotsch W. Institutionen konomische Theorien der Organisation // Organisationstheorien / под ред. A. Kieser. – Stuttgart, 1993. – S. 195.

⁶⁹ См. подр.: Picot A., Diet H., Franck E. Указ. соч. – S. 67.

⁷⁰ См.: Picot A., Diet H., Franck E. Указ. соч. – S. 284.

⁷¹ Обзор теории агентских отношений дают Ebers M. и Gotsch W. (Ebers M., Gotsch W. Institutionen konomische Theorien der Organisation // Organisationstheorien / под ред. A. Kieser. – Stuttgart, 1993. – S. 205).

свою пользу, стремится к собственным целям, которые конфликтуют с целями принципала, так как он не участвует в доходе и не несет возможные потери, т. е. результаты его решений и действий показываются не у него, а у других⁷². В частности, предполагается, что высший менеджмент ориентируется в первую очередь не на прибыль предприятия, а на размер и на оборот, так как это максимизирует его степень известности, его статус и, таким образом, его карьерные шансы. С этим тесно связано стремление менеджмента иметь наибольший коллектив сотрудников, чтобы повысить свое влияние и престиж, а также сократить собственные трудовые затраты. В общих чертах можно отметить, что менеджеры предпочитают расходы с потребительским характером (роскошные служебные автомобили, офисные здания и т. д.), так как из них извлекается непосредственная польза⁷³.

Наряду с этим целевым конфликтом между принципалом и агентом возникает асимметрия информации: с одной стороны, принципал не имеет возможности непосредственно наблюдать производительность агента; с другой стороны, агент сам делает наблюдения, которые упускает принципал⁷⁴. Эта ситуация дает агенту возможность оппортунистического поведения за счет принципала⁷⁵.

Для того чтобы отделение прав контроля от прав на доход тем не менее было экономически выгодно, необходимо компенсировать возникающие из-за этого отделения потери эффективности. Таковую компенсацию позволяют суррогаты прав собственности. Суррогатами прав собственности называются все факторы, которые способны создать подобные стимулы как собственность на ресурс и целью которых является уменьшение асимметрии интересов между различными владельцами прав⁷⁶. К ним принадлежат, прежде всего, механизмы контроля, которые зависят от организационной формы.

Эффективность конкретной организационной формы в данном экономическом окружении, следовательно, зависит, в частности, от распределения прав собственности, а также, при размывании прав собственности, от наличия суррогатов прав собственности.

Распределение прав собственности

Как можно оценить распределение прав собственности в случае ГК? Как уже упоминалось во введении, распределение прав собственности на предприятие устанавливается совокупностью к нему применимых правил. Поскольку ГК, в отличие от других юридических лиц, в учредительных документах не нуждаются (п. 3 ст. 7.1 Закона об НКО), распределение здесь в первую очередь зависит от законов, принятых для их создания. Поскольку каждая ГК создается на основе единоличного закона и соответствующие законы в отношении к распределению прав собственности частично различаются, данная статья ограничивается в качестве примера анализом ГК «Ростехнологии».

⁷² См.: Ebers M., Gotsch W. Указ. соч.

⁷³ Изложение различных моделей менеджмента и соответствующих целевых конфликтов находится у Kräkel (Kräkel M. Organisation und Management. – 3-е изд. – Tübingen, 2007. – S. 267 ff.).

⁷⁴ См.: Richter R., Furubotn E.G. Neue Institutionenökonomik. Eine Einführung und kritische Würdigung. – 3-е изд. – Tübingen, 2003. – S. 174.

⁷⁵ О предположении оппортунистического поведения см.: Williamson O.E. The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational contracting. – NY 1985. – P. 47.

⁷⁶ См.: Picot A., Diet H., Franck E. Указ. соч. – С. 61.

Объект исследования

Перед проведением анализа распределения прав собственности необходимо уточнить, каким видом предприятия является ГК «Ростехнологии».

Согласно п. 1 ст. 7.1 Закона об НКО ГК является не имеющей членства некоммерческой организацией, учрежденной Российской Федерацией на основе имущественного взноса для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций. Пункт 1 ст. 7.1 Закона об НКО устанавливает, что каждая ГК создается на основании федерального закона, который согласно п. 3 ст. 7.1 Закона об НКО устанавливает особенности правового положения соответствующей ГК.

Целью деятельности ГК согласно п. 1 ст. 3 Федерального закона от 23 ноября 2007 г. № 270-ФЗ «О Государственной корпорации «Ростехнологии»»⁷⁷ (далее – Закон о ГК РТ) является содействие разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции путем обеспечения поддержки на внутреннем и внешнем рынках российских организаций разработчиков и производителей высокотехнологичной промышленной продукции, привлечения инвестиций в организации различных отраслей промышленности, включая оборонно-промышленный комплекс. Согласно п. 2 ст. 3 Закона о ГК РТ Ростехнологии вправе осуществлять предпринимательскую деятельность лишь для достижения этой цели.

Положение об имуществе ГК содержится в п. 1 ст. 5 Закона о ГК РТ. Оно формируется за счет имущественного взноса Российской Федерации (передаваемого при создании ГК), дальнейших регулярных и единовременных поступлений, решения о которых приняты в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также федерального и иного имущества, передаваемого ГК в ходе осуществления ее деятельности. Дополнительными источниками имущества названы доходы, получаемые ГК от использования своего имущества и осуществляемой деятельности, от организаций, акции (доли) которых находятся в ее собственности, а также «другие законные поступления».

Согласно п. 1 ст. 5 Закона о ГК РТ все из данных источников приобретенное имущество является собственностью ГК. Это имущество является целевым (п. 3 ст. 5 Закона о ГК РТ). Оно подлежит также, как прибыль, полученная в результате деятельности ГК (п. 2 ст. 3 Закона о ГК РТ), направлению исключительно на достижение законной цели ее деятельности. Согласно п. 3 ст. 4 Закона о ГК РТ на ГК не распространяется действие Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)»⁷⁸, т. е. ГК не может быть признана банкротом.

Участвующие актеры

Для анализа распределения прав собственности также необходимо идентифицировать участвующих актеров, т. е. всех возможных владельцев прав собственности. Все основные положения о значимых лицах в случае ГК «Ростехнологии» находятся в Законе о ГК РТ. К ним принадлежат генеральный директор, правление и наблюдательный совет (органы ГК), а также Президент РФ и Правительство РФ.

Генеральный директор является единоличным исполнительным органом и осуществляет руководство текущей деятельностью ГК (ст. 15 Закона о ГК РТ). Он назначается на

⁷⁷ Федеральный закон от 23 ноября 2007 г. № 270-ФЗ «О Государственной корпорации «Ростехнологии»» (в ред. Федерального закона от 7 мая 2009 г. № 88-ФЗ) // СЗ РФ. – 2007. – № 48 (ч. 2). – Ст. 5814.

⁷⁸ Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» // СЗ РФ. – 2002. – № 43. – Ст. 4190.

должность и освобождается от должности Президентом РФ. Он может иметь пять заместителей, которых сам назначает на должность и освобождает от должности по согласованию с наблюдательным советом.

Правление является коллегиальным исполнительным органом ГК и состоит из 11 членов (ст. 13 Закона о ГК РФ). Генеральный директор и его заместители являются членами правления по должности. Остальные члены назначаются на должность и освобождаются от должности наблюдательным советом по представлению генерального директора. Генеральный директор руководит деятельностью правления.

Наблюдательный совет является высшим органом управления ГК и состоит из девяти членов (ст. 11 Закона о ГК РФ). В него входят четыре представителя Президента РФ, четыре представителя Правительства РФ и генеральный директор ГК, являющийся членом по должности. Все члены наблюдательного совета назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ. Все члены, за исключением генерального директора, работают в ГК не на постоянной основе и вправе совмещать свое членство в наблюдательном совете с замещением государственной должности.

Этих актеров можно подразделить на две группы с потенциально различными интересами: представителей государства и представителей ГК. При этом генеральный директор и правление представляют менеджмент ГК, в то время как наблюдательный совет, Президент РФ и Правительство РФ представляют государство как учредителя ГК. Классификация наблюдательного совета как представителя государства при этом основана на том, что он, несмотря на его формальное положение высшего органа ГК, на основе его персонального состава и его функции как контролера менеджмента предназначен служить интересам государства как учредителя. Интересным для вопроса потенциала эффективности был бы также анализ третьей группы: менеджеров отдельных ГК переданных предприятий. Тем не менее она здесь не рассматривается, поскольку ее члены не имеют прав собственности на ГК как таковую.

В дальнейшем следует анализ распределения прав собственности между упомянутыми актерами, причем права контроля и права на доход рассматриваются отдельно.

Права контроля

К правам контроля относятся право на определение деятельности корпорации (*usus*) и право на изменение корпорации (*abusus*).

Распределение прав контроля, согласно соответствующим законным положениям, приведено в таблице.

Представители менеджмента	
Генеральный директор	Действие от имени ГК и представление ее интересов без доверенности Издание приказов и распоряжений по вопросам деятельности ГК Утверждение размера и форм оплаты труда работников ГК Принятие на работу и увольнение работников ГК Выдача доверенностей Открытие банковских счетов в банках и иных кредитных организациях Принятие решений по иным вопросам деятельности ГК, за исключением вопросов, отнесенных к полномочиям наблюдательного совета и правления (все из ст. 16 Закона о ГК РТ)
Правление	Подготовка предложений о направлениях деятельности ГК на очередной год, направлениях использования прибыли, а также показателях деятельности ГК и представление их на утверждение наблюдательного совета Подготовка годового отчета, а также финансового плана доходов и расходов и представление их на утверждение наблюдательного совета Определение условий приема на работу и увольнения, прав и обязанностей работников ГК (все из ст. 14 Закона о ГК РТ)
Представители государства	
Наблюдательный совет	Утверждение направлений деятельности ГК на очередной год, годового отчета, финансового плана доходов и расходов, направлений использования прибыли, а также показателей деятельности по представлению правления ГК Принятие решений о создании филиалов и об открытии представительств ГК и утверждение положений об их деятельности Принятие решений о создании резервного и иных фондов ГК и определение порядка их формирования и использования Принятие решений о заключении сделок, связанных с приобретением, отчуждением либо возможностью отчуждения имущества, балансовая стоимость которого составляет 1% и более балансовой стоимости активов ГК (все из ст. 12 Закона о ГК РТ)

	<p>Принятие решений о создании холдинговых компаний на основе организаций, переданных ГК</p> <p>Утверждение по согласованию с Правительством Российской Федерации программы отчуждения акций организаций, переданных ГК, а также определение условий этого отчуждения</p> <p>Принятие решений по принципиальным вопросам деятельности наиболее значимых организаций ГК, причем наблюдательный совет сам утверждает перечень принципиальных вопросов и наиболее значимых организаций</p> <p>(все из п. 4 Указа Президента РФ от 10 июля 2008 г. № 1052)</p>
Президент РФ	<p>Согласно п. 1 ст. 4 Закона о ГК РТ деятельность ГК регулируется федеральными законами, иными нормативными правовыми актами, а также решениями Президента Российской Федерации.</p> <p>К важнейшим правам на принятие решений относятся:</p> <p>право определять иные полномочия ГК (п. 2 ст. 7 Закона о ГК РТ);</p> <p>право определять иные полномочия наблюдательного совета (п. 2 ст. 12 Закона о ГК РТ)</p>
Правительство РФ	<p>Определение состава, порядка, срока и формы внесения имущественного вноса Российской Федерации в ГК (п. 1 ст. 19 Закона о ГК РТ). Сам взнос осуществляется на основании Указа Президента</p> <p>Согласование с наблюдательным советом при утверждении программы отчуждения акций организаций ГК (п. 4 Указа Президента РФ от 10 июля 2008 г. № 1052)</p> <p>Определение с учетом предложений ГК перечня и примерного состава холдинговых компаний, создаваемых ГК в оборонно-промышленном комплексе (подп. «г» п. 8 Указа Президента РФ от 10 июля 2008 г. № 1052)</p>

В отношении прав контроля, таким образом, можно сказать следующее.

Существенная часть полномочий на определение действий корпорации находится в руках генерального директора. Генеральная клаузула компетенции ч. 12 ст. 16 Закона о ГК РТ, согласно которой генеральный директор вправе принимать решения по всем вопросам деятельности ГК, за исключением вопросов, отнесенных к полномочиям наблюдательного совета и правления, предоставляет ему значительную свободу действий. Так, объем его полномочий по распоряжению имуществом можно разграничить при их сопоставлении с полномочиями остальных органов ГК.

Правление в соответствии с его законодательной концепцией не способно и не предназначено ограничивать права генерального директора, так как оно имеет поддерживающую функцию и генеральный директор, согласно п. 1 ст. 13 Закона о ГК РТ, руководит его деятельностью. Полномочия правления носят преимущественно вспомогательный или подготовительный характер, в его компетенцию входит, в частности, подготовка предложений и планов для разных областей деятельности ГК, которые подлежат утверждению наблюдательным советом. Все члены правления находятся в непосредственной зависимости от генерального директора, так как он не только сам является членом правления, но и его пять заместителей, которых он назначает на должность и освобождает от должности. Кроме того, остальные члены правления назначаются на должность и освобождаются от должности наблюдательным советом по представлению генерального директора. Следовательно, в связи со структурой правление может считаться удлинённой рукой генерального директора.

Полномочия наблюдательного совета ограничиваются основополагающими вопросами деятельности ГК. Так, полномочия наблюдательного совета на утверждение направленной деятельности ГК на очередной год, годового отчета, финансового плана доходов и рас-

ходов, направлений использования прибыли, а также показателей деятельности способны создать лишь рамки деятельности ГК, в пределах которых генеральный директор может действовать свободно. Наблюдательный совет, однако, владеет дальнейшими полномочиями, которые дают ему возможность непосредственного влияния на управление деятельностью ГК. Особенно важно при этом право на принятие решений о заключении сделок с имуществом, балансовая стоимость которого составляет 1 % и более балансовой стоимости активов ГК. Этим положением однозначно установлено, какие решения генеральный директор не имеет права принимать самостоятельно. Дальнейшие возможности оказания влияния предоставляют права участия в принятии решения о создании холдинговых компаний и об отчуждении акций организаций, принадлежащих ГК. Право на принятие решений по принципиальным вопросам деятельности наиболее значимых организаций ГК дает наблюдательному совету дополнительные возможности воздействия; расплывчатая формулировка соответствующего положения оставляет, однако, использование данного полномочия на усмотрение наблюдательного совета.

Другая возможность ограничения власти генерального директора следует из п. 2 ст. 12 Закона о ГК РТ, согласно которой наблюдательный совет по решению Президента РФ может рассматривать вопросы деятельности ГК, не упомянутые в Законе о ГК РТ. Предоставляя наблюдательному совету дополнительные полномочия, Президент способен сократить права генерального директора. Эта возможность была использована Указом № 1052⁷⁹.

Президент РФ имеет различные возможности влияния на деятельность ГК как в вопросах деловой активности, так и в отношении кадровых вопросов. Наряду с упомянутой возможностью предоставления наблюдательному совету дополнительных полномочий необходимо подчеркнуть право Президента определять (без участия Государственной Думы) дополнительные полномочия ГК (п. 2 ст. 7 Закона о ГК РТ). Эта возможность также была использована Указом № 1052. Самые значимые полномочия Президент имеет в кадровых вопросах, так как он назначает на должность не только генерального директора, но и членов наблюдательного совета (который назначает на должность членов правления), и таким образом определяет полный состав руководства.

Правительство РФ определяет согласно п. 1 ст. 19 Закона о ГК РТ состав имущественного взноса и таким образом оказывает влияние на образование имущества ГК. После исполнения взноса у Правительства остается только возможность участия в принятии решений о создании холдинговых компаний в оборонно-промышленном комплексе и о программе отчуждения акций организаций, принадлежащих ГК. Других полномочий, классифицируемых как права контроля, Правительство не имеет.

Дополнительные ограничения полномочий генерального директора теоретически следуют из законной цели деятельности ГК, так как ГК вправе осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению данной цели (п. 2 ст. 3 Закона о ГК РТ). Вследствие расплывчатой формулировки цели деятельности, однако, трудно представить предпринимательскую деятельность, противоречащую этой цели.

Права на доход

Наряду с правом на присвоение доходов или обязанности нести убытки (*ususfructus*) к правам на доход относится право на отчуждение корпорации на присвоение полученной выручки.

⁷⁹ Указ Президента РФ от 10 июля 2008 г. № 1052 «Вопросы Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростехнологии»» // СЗ РФ. – 2008. – № 28. – № 3362. Помимо расширения полномочий различных органов ГК, данный Указ также регулирует имущественный взнос.

Согласно п. 1 ст. 5 Закона о ГК РТ имущество ГК преимущественно формируется за счет имущественного вноса Российской Федерации, доходов, получаемых от использования этого имущества, и дальнейших регулярных или единовременных поступлений (взносов). Следовательно, оно образуется полностью из государственных средств. Состав имущественного вноса определяется Правительством РФ и осуществляется на основании Указа Президента РФ. Таким образом, ГК «Ростехнологии» были переданы государственные доли 443 предприятий⁸⁰. Согласно п. 1 ст. 5 Закона о ГК РТ они являются собственностью ГК. Поскольку ГК не имеет ни участников, ни акционеров (а лишь государство в роли учредителя), возникают вопросы: кому полагаются доходы? кто обязан нести возможные убытки?

В отношении доходов п. 1 ст. 5 Закона о ГК РТ установлено, что доходы, получаемые от использования имущества, относятся к имуществу ГК. Согласно ч. 4 ст. 14 Закона о ГК РТ правление подготавливает предложения о направлениях использования прибыли, которые утверждаются наблюдательным советом (ч. 15 п. 1 ст. 12 Закона о ГК РТ). В пределах данных направлений генеральный директор вправе определять конкретное использование прибыли на основе генеральной клаузулы ч. 12 ст. 16 Закона о ГК РТ. Свобода решения упомянутых органов ограничивается п. 2 ст. 3 Закона о ГК РТ, согласно которой прибыль ГК подлежит направлению исключительно на достижение ее законной цели, причем ввиду расплывчатой формулировки этой цели данное ограничение не является особенно строгим.

Выплата дивидендов и распределение прибыли, однако, исключены, так как ГК, с одной стороны, не имеет ни участников, ни акционеров, которым она могла бы выплатить дивиденды, и, с другой стороны, изъятие и направление прибыли в федеральный бюджет не предусмотрено. Следовательно, в данной ситуации ни один из участвующих актеров не имеет право на присвоение доходов или на передачу доходов третьим лицам.

Кто несет возможные убытки? Единственное положение об ответственности содержит п. 2 ст. 5 Закона о ГК РТ, согласно которой ГК не отвечает по обязательствам Российской Федерации и Российская Федерация не отвечает по обязательствам ГК. ГК отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ей имуществом. Ответственность органов за убытки, причиненные их виновными действиями либо бездействием, в законе не предусмотрена (в противоположность акционерному обществу, где ответственность органов предусмотрена в ст. 71 Федерального закона «Об акционерных обществах»). Поскольку положения об ответственности отсутствуют, а также на основе факта, что ГК не имеет ни участников, ни акционеров, обязанность нести убытки так же, как право на присвоение прибыли, не закреплено ни за одним участником.

Наконец, ставится вопрос: за кем закреплено право на отчуждение корпорации и на присвоение полученной выручки? Реорганизация и ликвидация ГК урегулированы ст. 18 Закона о ГК РТ. Согласно п. 1 ст. 18 Закона о ГК РТ ГК может быть реорганизована или ликвидирована на основании федерального закона, который должен определять порядок использования имущества ГК после ее ликвидации. Согласно п. 2 ст. 18 Закона о ГК РТ имущество ГК при ее ликвидации поступает в федеральную собственность. Право на реорганизацию и ликвидацию, таким образом, однозначно закреплено за государством.

Право на отчуждение ГК как таковой немислимо, поскольку только государство может выступать учредителем ГК, а собственник не предусмотрен. Отчуждение отдельных принадлежащих ГК предприятий на основе генеральной клаузулы ч. 12 ст. 16 Закона о ГК РТ в принципе относится к полномочиям генерального директора. Его полномочия, однако, ограничены правом наблюдательного совета на принятие решений о заключении сделок с

⁸⁰ Взнос осуществлялся Указом Президента РФ № 1052 (сноска 37), а также Указом Президента РФ от 26 мая 2008 г. № 853 «Об имущественном вносе Российской Федерации в Государственную корпорацию по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростехнологии» и об открытом акционерном обществе «ЭйрЮнион» // СЗ РФ. – 2008. – № 22. – Ст. 2538.

имуществом, балансовая стоимость которого составляет 1 % и более балансовой стоимости активов ГК. Помимо того, Указом № 1052 предусмотрена программа отчуждения акций организаций, принадлежащих ГК, которая утверждается наблюдательным советом по согласованию с Правительством РФ. Следовательно, решение об отчуждении отдельных предприятий находится преимущественно в руках наблюдательного совета при участии Правительства РФ. О праве на присвоение выручки от отчуждения можно повторить указанное в отношении прибыли; здесь изъятие или распределение также не предусмотрено. Выручка от отчуждения, таким образом, остается в имуществе ГК и подлежит направлению исключительно на достижение ее законной цели.

Последствия распределения

Распределение прав контроля и прав на доход можно резюмировать на основании изложенного следующим образом.

Преобладающая часть прав контроля, т. е. прав управления деятельностью ГК, закреплена за генеральным директором. Они ограничены лишь полномочиями наблюдательного совета, причем Президент РФ имеет право расширить полномочия наблюдательного совета. Право на присвоение доходов так же как обязанность нести убытки, не закреплено ни за одним участником, в то время как право на реорганизацию и ликвидацию закреплено за государством. Право на отчуждение отдельных принадлежащих ГК предприятий разделено между наблюдательным советом и Правительством РФ, причем правом на присвоение выручки от отчуждения никто не обладает.

Какие выводы из этого распределения можно сделать о потенциале эффективности ГК? Ответ на этот вопрос зависит, в частности, оттого, какие стимулы данное распределение создает для управляющих, прежде всего для менеджмента ГК.

В законодательной базе госкорпораций заложено значительное размывание прав собственности. Это связано, с одной стороны, с отделением прав контроля от прав на доход, с другой стороны, с тем, что права собственности частично либо совершенно не определены, либо не определены четко. В результате отделения прав контроля от прав на доход генеральный директор вправе управлять деятельностью корпорации, но одновременно не участвует ни в ее прибыли, ни в убытках. Таким образом, он не несет издержки, вызванные его действиями, что выражается, в частности, в том, что положения об ответственности менеджмента полностью отсутствуют. Следовательно, эти издержки возникают у третьих лиц; это дает ему возможность вызывать экстерналии.

Существенные части прав на доход, а именно право на присвоение доходов, обязанность нести убытки и право на присвоение выручки от отчуждения предприятий, принадлежащих ГК, не определены в том смысле, что никто ими не обладает. Это последствие двух особенностей ГК, которые связаны друг с другом и дополняют друг друга: отсутствия участников или акционеров, с одной стороны, и факта, что она является некоммерческой организацией – с другой. Первая особенность предотвращает изъятие и распределение прибыли, вторая – препятствует изъятию прибыли и привязывает прибыль к законной цели корпорации, что является отличительной чертой некоммерческих организаций: выплата прибыли здесь исключена, чтобы обеспечить направление этих средств исключительно на достижение цели, ради которой организация создана⁸¹. Эта особенность во взаимодействии с отсутствием положений об ответственности менеджмента ведет к фактической ликвидации прав на доход.

⁸¹ Hansmann называет данную особенность „nondistribution constraint“; см.: *Hansmann H.B. The Role of Nonprofit Enterprise //The Yale Law Journal.* – 1980. – № 5.– P. 838.

В отсутствие четкого определения прав на доход неясно, кто несет издержки, вызываемые действиями менеджмента. Тот факт, что менеджмент сам их не несет, был уже приведен. Государство на первый взгляд их также не несет, поскольку имущество, переданное ГК, не является государственным, государство не участвует в прибыли ГК и не отвечает по ее обязательствам. Однако государство имеет право на реорганизацию и ликвидацию ГК; при ликвидации или изменении организационно-правовой формы ее имущество может вернуться в государственную собственность. Таким образом, издержки, вызываемые действиями менеджмента, с запозданием могут стать государственными. Кроме того, даже при законном исключении ответственности ввиду общеэкономического значения ГК можно исходить из фактической ответственности государства; в ГК «Ростехнологии» сегодня входят 562 предприятия, где заняты более 600 тыс. рабочих⁸². Таким образом, определенную часть прав на доход можно отнести к государству.

Какие стимулы создает данное распределение прав собственности для участвующих актеров? Как было описано выше, при передаче менеджменту функции управления корпорацией между государством и менеджментом возникает агентское отношение. Вследствие отделения прав контроля от прав на доход между принципалом и агентом возникает противоречие интересов. Менеджмент владеет большинством прав контроля, но не участвует в правах на доход и, таким образом, не имеет собственного непосредственного монетарного интереса к экономящей ресурсам и прибыльной деятельности ГК. В то время как представители государства, к которому можно отнести часть прав на доход, заинтересованы в наилучшем экономическом результате представители менеджмента, которые не несут реальные издержки, вызываемые их действиями, на базе предположений ЭТП стремятся максимизировать свою пользу за счет принципала. Вследствие значительной свободы действий в ежедневном руководстве корпорацией возникают разнообразные возможности для оппортунистического поведения. Особенно значима при этом возможность менеджмента использовать ресурсы корпорации на собственные цели.

Опасность оппортунистического поведения дополнительно увеличена асимметрией информации: с одной стороны, представители государства, работающие в ГК не на постоянной основе, не имеют возможности непосредственно наблюдать производительность менеджмента; с другой стороны, представители менеджмента, работающие в ГК на постоянной основе, сами делают наблюдения, которые упускают представители государства.

Компенсацию данных недостатков позволяют, как было описано во введении, суррогаты прав собственности, способные создать подобные стимулы как собственность.

В дальнейшем анализе особое внимание уделено механизмам контроля, дисциплинирующим поведение менеджеров.

Механизмы контроля

Прежде чем начать детальное рассмотрение контрольных механизмов, необходимо указать на одну особенность ГК: контроль со стороны «классического» собственника, как, например, собрание акционеров в АО, исключается, так как ГК не имеет ни участников, ни акционеров. В качестве иных контрольных механизмов, которые должны препятствовать расхождению интересов менеджмента с одной стороны и государства с другой стороны (таким образом, оппортунистическому поведению менеджмента), рассматривается контроль со стороны государства как учредителя и заказчика, а также контроль со стороны рынка.

⁸² См.: Интервью с генеральным директором ГК «Ростехнологии» Сергеем Чемезовым в «Новой газете» от 21 апреля 2010 г.

Контроль со стороны государства

Первичные государственные контрольные возможности образуют контроль со стороны наблюдательного совета, а также контроль со стороны Президента.

Наблюдательный совет

Сначала должны быть рассмотрены контрольные возможности наблюдательного совета. Для осуществления эффективного контроля следует принципиально реализовать три предпосылки: контролирующий орган должен располагать надежной информацией о деятельности менеджмента; члены контрольного органа также должны иметь действенные стимулы для осуществления эффективного контроля; члены контрольного органа должны иметь в своем распоряжении соответствующие дисциплинарные инструменты⁸³.

Основу информации для контрольной деятельности наблюдательного совета составляют следующие источники:

полномочие наблюдательного совета по заслушиванию генерального директора по вопросам деятельности ГК, ч. 16 п. 1 ст. 12 Закона о ГК РТ статует отчетную обязанность генерального директора (который является членом наблюдательного совета) перед наблюдательным советом;

регулируемый ст. 8 Закона о ГК РТ годовой отчет подготавливается правлением и проверяется определенной наблюдательным советом аудиторской организацией. Аудиторское заключение подтверждает достоверность сведений, предоставленных правлением. По требованию наблюдательного совета возможно, помимо проверки годового отчета, проведение внеочередной аудиторской проверки ведения бухгалтерского учета и финансовой отчетности (п. 3 ст. 9 Закона о ГК РТ);

назначенная наблюдательным советом ревизионная комиссия как орган внутреннего финансового надзора проводит проверку финансово-хозяйственной деятельности ГК за календарный год и представляет наблюдательному совету соответствующее заключение (ст. 17 Закона о ГК РТ). По собственной инициативе или по требованию наблюдательного совета возможно также проведение внеочередных проверок.

Обязанности членов наблюдательного совета по проверке полученной информации или по затребованию соответствующей информации не предусмотрены.

Возникает вопрос: имеются ли у членов наблюдательного совета достаточные стимулы для эффективного использования данной информации в своей контрольной деятельности? Персональный состав противоречит этому: восемь из девяти членов (четыре представителя Президента РФ, четыре представителя Правительства РФ), которые назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом, осуществляют свою деятельность в наблюдательном совете не на постоянной основе и вправе совмещать эту деятельность с замещением государственной должности (п. 6 ст. Закона о ГК РТ). Поскольку нынешние члены наблюдательного совета являются министрами или занимают адекватные высокие государственные должности, ставится вопрос: сколько внимания они могут (помимо своей основной ответственной и времяемкости основной деятельности) уделять контрольной деятельности в наблюдательном совете. Заседания наблюдательного совета должны проводиться не реже одного раза в квартал, п. 8 ст. 11 Закона о ГК РТ. Сомнительно, что в такой ситуации контроль может быть высокоэффективным. Отсутствуют также контрольные стимулы, возможные при правовой ответственности в случае нарушения надзорных обязанностей, поскольку такая ответственность в Законе о ГК РТ не предусмотрена. Имеются ли контрольные стимулы в форме оплаты по результатам деятельности? Ответить на вопрос не представляется возможным ввиду отсутствия информации.

⁸³ См. подр.: *Kräkel M. Organisation und Management*. – 3-е изд. – Tübingen, 2007. – S. 284.

Какие дисциплинарные инструменты предоставлены наблюдательному совету по отношению к менеджменту? Самыми суровыми санкциями располагает наблюдательный совет в отношении к правлению, поскольку его члены назначаются и освобождаются от должности наблюдательным советом (ч. 11 п. 1 ст. 12 Закона о ГК РТ). При установлении нарушений члены правления могут быть освобождены от должности. Такой возможности по отношению к генеральному директору нет, поскольку он может быть освобожден от должности только Президентом РФ (п. 2 ст. 15 Закона о ГК РТ). Дисциплинарные возможности по отношению к генеральному директору редуцированы далее через факт, что он сам является членом наблюдательного совета, что ведет к повышенной опасности договоренности между органами.

В качестве эффективного дисциплинарного инструмента представляется возможным вознаграждение менеджмента по результатам деятельности. Вследствие этого менеджмент был бы косвенно причастным к правам на доход, что могло бы привести к сближению интересов актеров и редуцированию риска оппортунистического поведения. Насколько такая возможность имеется в распоряжении наблюдательного совета, представляется сомнительным. Хотя в компетенцию наблюдательного совета входит заключение трудового договора с генеральным директором (ч. 10 п. 1 ст. 12 Закона о ГК РТ), в данном положении не названо правомочие наблюдательного совета по определению вознаграждения. По сравнению с соответствующим положением в случае с ГК «Олимпстрой»⁸⁴, в котором указано, что наблюдательный совет определяет размер оплаты труда президента ГК и размер вознаграждения членам правления ГК, следует исходить из положения, что наблюдательный совет ГК «Ростехнологии» этим полномочием не обладает. Полномочие генерального директора по утверждению размера и форм оплаты труда работников государственной корпорации (п. 11 ст. 16 Закона о ГК РТ) разрешает предположить, что генеральный директор определяет вид и размер вознаграждения для себя и членов правления.

На основании изложенного дисциплинарные инструменты наблюдательного совета, особенно по отношению к генеральному директору, очень ограничены. Наиболее эффективными представляются в связи с этим изложенные в ч. II правомочия наблюдательного совета по заключению отдельных сделок, поскольку деятельность менеджмента в этих сферах подвергается непосредственному контролю наблюдательного совета.

Президент

При анализе контроля со стороны Президента снова ставятся вопросы по основе информации, контрольным стимулам и возможностям дисциплинарных взысканий.

Президенту предоставлены в распоряжение те же источники информации, что и наблюдательному совету. Так, годовой отчет направляется также Президенту (п. 5 ст. 8 Закона о ГК РТ); генеральный директор подотчетен Президенту (причем Президент сам определяет форму и сроки для этого) (п. 10 ст. 16 Закона о ГК РТ). По сравнению с наблюдательным советом Президент обладает рядом дополнительных возможностей для получения информации. Так, ст. 20 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации»⁸⁵ предусматривает обязанность Счетной палаты по запросу Президента осуществлять подготовку и представление заключений или письменных ответов. Это положение позволяет Президенту подвергнуть любую ГК проверке со стороны Счетной палаты⁸⁶. Дру-

⁸⁴ См.: Часть 19 п. 1 ст. 12 Федерального закона от 30 октября 2007 г. № 238-ФЗ «О государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта» // СЗ РФ. – 2007 – № 45. – Ст. 5415.

⁸⁵ Федеральный закон от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1995. – № 3. – Ст. 167.

⁸⁶ См.: Иванова Е.И. Организация контроля за деятельностью государственных корпораций // Госкорпорации России:

гую возможность получения информации Дмитрий Медведев уже использовал 7 августа 2009 г., когда поручил Генеральной прокуратуре и Контрольному управлению Администрации Президента проверить деятельность всех ГК не только на соответствие деятельности госкорпораций целям, сформулированным в документах об их создании, но и в отношении эффективности использования переданного им государством имущества⁸⁷. При этом объем президентских полномочий, как в дальнейшем будет показано, стал особенно наглядным. Поскольку Президент вправе регулировать деятельность ГК в различных областях, он также имеет возможность создать для себя любые другие источники информации.

Стимулы для эффективного осуществления Президентом контрольной деятельности следует оценивать так же, как и у наблюдательного совета. В данном случае не предусмотрена ответственность за нарушение обязанностей по осуществлению контроля. Возникает вопрос: сколько внимания Президент может уделять своим контрольным функциям? В этом отношении Президент имеет преимущество: в его распоряжении находятся несравненно большие административные ресурсы, чем у наблюдательного совета.

Возможности дисциплинарного воздействия Президента многократно превосходят возможности наблюдательного совета. Так, Президент в случае установления должностных нарушений имеет различные возможности влияния на деятельность ГК как в вопросах деловой активности, так и в отношении кадровых вопросов. Генеральный директор как орган с самыми обширными полномочиями в ГК назначается на должность и освобождается от должности Президентом (п. 2 ст. 15 Закона о ГК РТ). Поэтому в случае установления нарушения должностных обязанностей Президент может освободить генерального директора от занимаемой должности. Президент может через полномочие по назначению генерального директора и членов наблюдательного совета косвенно определять состав правления, поскольку его члены назначаются на должность и освобождаются от должности наблюдательным советом по представлению генерального директора (п. 2 ст. 13 Закона о ГК РТ). Президент уполномочен расширять сферу деятельности ГК (п. 2 ст. 7 Закона о ГК РТ) или через расширение полномочий наблюдательного совета (п. 2 ст. 12 Закона о ГК РТ) урезать полномочия генерального директора и правления.

Следовательно, Президент имеет исключительное положение в механизме контроля ГК: в его распоряжении находится, помимо превосходящей информации, целый спектр дисциплинарных инструментов. Вследствие этого государственный контроль за деятельностью ГК зависит оттого, насколько Президент уделяет ему внимание.

Счетная палата

В отношении остальных государственных органов РТ негативно определяет, какие виды контроля не применяются. Так, п. 2 ст. 4 Закона о ГК РТ устанавливает, что контрольные положения п. 3, 5, 7, 10 и 11 ст. 32 Закона об НКО не находят применения в отношении ГК. Поскольку прочие пункты этого положения применяются только в отношении иностранных некоммерческих организаций, все контрольные положения, которые распространяются на все остальные некоммерческие организации, в случае ГК исключены.

Пункт 1 ст. 6 Закона о ГК РТ определяет, что федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления не вправе вмешиваться в деятельность ГК, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами, а также законодательством Российской Федерации в области военно-технического сотрудничества. Вследствие этого контроль за деятельностью

правовые и экономические проблемы / под ред. С.Н. Сильвестрова, А.Г. Зельднера, И.Ю. Ваславской. – М.: Институт экономики РАН, 2008. – С. 63.

⁸⁷ <http://www.rian.ru/economy/20090807/180073706.html>

ГК со стороны государственных органов по сравнению с остальными как государственными, так и частными организациями значительно ограничен.

Особого внимания заслуживает Счетная палата. Статья 2 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» определяет, что определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности входит в ее компетенцию. Возможность Президента поручить Счетной палате проверку ГК была упомянута. В связи с этим возникает вопрос: может ли Счетная палата действовать по собственной инициативе? В первоначальной редакции Закона о ГК РТ отсутствовало эксплицитное полномочие, вследствие чего подавляющее мнение в русской юридической литературе не признавало контрольных полномочий Счетной палаты по отношению к ГК⁸⁸. Позже между Счетной палатой и ГК «Ростехнологии» было достигнуто соглашение, которое предусматривало проведение контрольных мероприятий с целью определения законности и эффективности использования корпорацией средств на реализацию государственных проектов и программ. Наконец, Федеральным законом от 7 мая 2009 г. в Закон о ГК РТ включено положение (п. 4 ст. 6), которое предусматривает, что Счетная палата Российской Федерации наряду с иными федеральными государственными органами в соответствии с законодательством Российской Федерации обеспечивает финансовый контроль за деятельностью ГК. Данное положение отменяет общий запрет вмешательства из п. 1 ст. 6 Закона о ГК РТ. Насколько данное положение одновременно может служить правомочием для контрольной деятельности или же формулировка «в соответствии с законодательством Российской Федерации», предполагающая дополнительно специальную уполномочивающую норму, незначительна, постольку и во втором случае можно найти соответствующие нормы.

Такую правовую основу предлагает ст. 12 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации». Это положение определяет, что контрольные полномочия Счетной палаты распространяются на все организации вне зависимости от видов и форм собственности, если они получают, перечисляют, используют средства из федерального бюджета или используют федеральную собственность либо управляют ею, а также имеют предоставленные федеральным законодательством или федеральными органами государственной власти налоговые, таможенные и иные льготы и преимущества. Хотя возможен аргумент, что ГК не использует государственное имущество, поскольку предприятия, которые ей переданы, являются ее собственностью; однако многочисленные ГК, в том числе Ростехнологии, получают, бесспорно, средства из федерального бюджета. На основании многочисленных законных исключений ГК из общеобязательного законодательства они имеют «иные льготы и преимущества», предоставленные федеральным законодательством.

Дальнейшей правовой основой может служить п. 7 ст. 13 Федерального закона «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений».

Это положение обосновывает компетенцию счетной палаты по контролю за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения. Капитальными вложениями при этом являются все инвестиции в основной капитал; инвестицией являются денежные средства и имущественные права, имеющие денежную оценку, вкладываемые в объекты предпринимательской или иной деятельности в целях получения прибыли или достижения иного полезного эффекта (ст. 1 данного Закона). Предпосылки данного положения в случае ГК, очевидно, также выполнены.

⁸⁸ См.: Сильвестров С.Н., Зельднер А.Г. Государственные корпорации в экономическом развитии России. – М.: Институт экономики РАН, 2009. – С. 24; Ваславская И. Государственный акционерный капитал в структуре собственности государственных корпораций // Вестник Института экономики РАН. – 2008 – № 4. – С. 2; противоположное мнение (однако без объяснения) выражает Е. Степанова (Степанова Е. Создание госкорпораций в России: правовые и экономические аспекты // Управление общественными и экономическими системами. – 2009. – № 1. – С. 2).

На основании изложенного Счетная палата обладает правомочием контролировать деятельности ГК Ростехнологии по собственной инициативе. Насколько возможно судить – пока это правомочие не было использовано.

Контроль со стороны рынка

В качестве негосударственных контрольных или дисциплинарных возможностей выступают рыночные механизмы, причем в данной статье будут рассмотрены рынок товаров, рынок капитала и рынок менеджериального труда.

Рынок товаров

Принципиально конкуренция на рынке товаров может компенсировать недостатки внутреннего контроля. Основополагающая идея при этом исходит из того, что функционирующий рынок в случае неэффективной деятельности менеджмента принудительно ведет к снижению рендитов, вследствие чего оппортунистическое поведение менеджмента, таким образом, пресекается. Менеджменту при этом не остается другой возможности, кроме действий в интересах собственника, поскольку неэффективные решения менеджмента подвергают опасности сначала прибыль предприятия, а затем и само его существование (таким образом, также рабочие места менеджмента).

Данный вид контроля предполагает, однако, наличие функционирующего рынка в соответствующей сфере, что в случае ГК по различным основаниям отсутствует. Так, ГК действуют большей частью в сферах, где конкуренция полностью отсутствует. Но и другие ГК, в том числе ГК «Ростехнологии», которые действуют частично в сферах, где конкуренция имеется, отличаются, по меньшей мере, тремя особенностями, которые препятствуют эффективному дисциплинирующему влиянию рынка. Во-первых, они получают, видимо, неограниченные государственные субсидии⁸⁹, вследствие чего имеют другие конкурентные условия, чем прочие актеры на соответствующем рынке. Во-вторых, ГК либо сами осуществляют определенные публично-правовые полномочия (причем можно особо выделить Росатом), либо отличаются особой близостью к власти. Пункт 3 ст. 6 Закона о ГК РТ специально определяет взаимодействие генерального директора ГК «Ростехнологии» с государственными органами. Это положение определяет в числе прочего, что генеральный директор имеет право по всем вопросам, касающимся деятельности ГК, обращаться с предложениями к Президенту, Правительству и другим исполнительным органам Российской Федерации также, как ко всем органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления. Данное положение предоставляет ему полномочие присутствовать на заседаниях этих органов по вопросам деятельности ГК. Вследствие этого ГК имеет в распоряжении значительные административные ресурсы, которые у других экономических актеров отсутствуют. И наконец, наиболее важным является факт, что на ГК не распространяется действие Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» (п. 3 ст. 4 Закона о ГК РТ), вследствие чего связанная с банкротством потеря рабочего места для менеджмента исключена.

Таким образом, дисциплинирующее воздействие конкуренции на рынке товаров по отношению к менеджменту ГК практически не находит применения.

Рынок капитала

Точно также не действуют в отношении менеджмента ГК две дальнейшие возможности дисциплинарного воздействия конкуренции, которые тесно связаны друг с другом: воз-

⁸⁹ На основании данных годового отчета ГК «Ростехнологии» получила только в 2009 г. от Российской Федерации финансовые средства в размере более 78 млрд руб. (<http://www.rostechnologii.ru/upload/content/leftdocs/ar2009.pdf>).

действие через рынок капитала в целом и угрозы поглощения корпорации в частности. У корпораций, акции которых торгуются на рынке капитала, неэффективное использование ресурсов может привести к падению курса. Падающие курсы могут, с одной стороны, сигнализировать акционерам об ошибочных решениях менеджмента, с другой стороны, они облегчают возможность покупки (поглощения) со стороны конкурентов. Оба последствия угрожают менеджменту потерей рабочего места и заставляют его действовать более эффективно. В случае ГК обе возможности исключены в связи с отсутствием торгуемых акций.

Рынок менеджериального труда

Теоретически возможно дисциплинирующее воздействие рынка труда на менеджеров. При успехах предприятия менеджер может улучшить свою репутацию и рекомендовать себя другим предприятиям; в случае неуспеха он может быть уволен и заменен другим. Сомнительно действие этого механизма в случае ГК потому, что ее управленческие органы рекрутируются в значительной степени не из частного бизнеса, а из бюрократии. Поэтому рынок труда для менеджеров также практически не может служить рыночным инструментом дисциплинарного воздействия.

Выводы

Резюмированно можно установить, что внешние рыночные механизмы в качестве инструментов дисциплинарного воздействия на менеджмент в случае ГК практически не действуют. Что касается внутреннего государственного контроля, здесь необходимо провести разграничение. Наблюдательный совет обладает достаточной информацией, чтобы оценить деятельность менеджмента также, как несколькими дисциплинарными инструментами; ему недостает, однако, стимулов для эффективного осуществления этой деятельности. Президент РФ имеет в распоряжении как все необходимые источники информации, так и целый спектр санкций. Он обладает также необходимыми административными ресурсами для осуществления контроля. Таким образом, действенный контроль со стороны государства зависит от готовности Президента его обеспечивать.

Заключение и перспективы

В заключительной части представляется необходимым помимо обобщения результатов и некоторых общих замечаний также бросить оценивающий взгляд на возможное будущее развитие ГК.

Распределение прав собственности в случае ГК «Ростехнологии» в обобщенном виде представляет собой следующую картину.

Права собственности в связи с отделением прав контроля от прав на доход, с одной стороны, и отсутствием (или, во всяком случае, нечетким определением) прав на доход с другой стороны, значительно размыты. Это ведет к развитию мощных стимулов для оппортунистического поведения со стороны менеджмента ГК⁹⁰. Данные стимулы усиливаются неравным распределением информации об их деятельности. Суррогаты прав собственности, которые должны исправлять эти стимулы в интересах государства как принципала, имеются ограничено. Так, не представляется возможным установить причастность менеджмента к результатам своей деятельности через ориентированную на результаты оплату его труда; нормы ответственности за виновные действия менеджмента отсутствуют полностью.

⁹⁰ Впечатляющий список возможных выражений оппортунистического поведения в российском контексте составил Экспертный Совет при Комитете Совета Федерации РФ по промышленной политике в докладе «Государственные корпорации в современной России» (<http://prompolit.ru/890>).

Наличные контрольные механизмы не в состоянии предотвратить оппортунистическое поведение менеджмента. Дисциплинарное воздействие рынка по отношению к менеджменту терпит неудачу в связи с тем, что ГК не подвержены тем же условиям, как прочие участники рынка. Государственные контрольные возможности также ограничены. Наблюдательный совет, хотя и обладает теоретически достаточной информацией для контроля за деятельностью менеджмента, но, особенно из-за персонального состава, не имеет стимулов для активной контрольной деятельности. Возможности других государственных органов значительно ограничены в связи с запретом вмешательства. Здесь Счетная палата в будущем могла бы играть важную роль, если она будет осуществлять свои полномочия konsekventно. Главная роль по контролю за деятельностью менеджмента в силу данных обстоятельств остается за Президентом, поскольку в его распоряжении находятся как большинство источников информации, так и самые действенные дисциплинарные инструменты. Этот факт ставит контроль за менеджментом как коррективу для отсутствующих стимулов по эффективному расходованию ресурсов на полное усмотрение Президента. Дополнительно контроль осложняется размером ГК и многообразием находящегося в ее собственности актива.

Эти теоретические размышления подтверждаются соответствующими эмпирическими результатами, имевшими место до сего времени. При проведении по поручению Президента проверки ГК Генеральной прокуратурой и Контрольным управлением Администрации Президента в отношении ГК «Ростехнологии» в числе прочих были установлены следующие недостатки: предпринимательская деятельность вне указанных законом целей; нецелевое и неэффективное использование переданных средств; неправомерное отчуждение имущества (причем возбуждено было 22 уголовных дела); произвольное размещение заказов, а также оплата сторонних организаций по выполнению услуг, входящих в обязанности сотрудников корпорации. Далее было установлено, что 11 из 16 заседаний наблюдательного совета с 12 декабря 2007 г. по 1 сентября 2009 г. проводились заочно, т. е. в отсутствие ее членов. На заседаниях в присутствии членов отчеты исполнительных органов госкорпораций слушались без предварительной проверки предоставленной информации⁹¹. Дополнительно антимонопольная служба, которая также принимала участие в проверке, возбудила 225 административных дел против Ростехнологии в связи с нарушением антимонопольного законодательства⁹². Все это стало публично известно только из-за решения Президента использовать предоставленные ему контрольные полномочия; подобные *ad hoc*-мероприятия со стороны высшего государственного поста не могут служить постоянной заменой разумного корпоративного управления.

Это бросает также свет на роль общества; в конечном итоге граждане как принципалы правительства являются действительным собственником имущества, переданного ГК. Контроль со стороны общества возможен тогда, когда имеется доступ к релевантной информации.

На фоне этих результатов должен последовать взгляд на возможное будущее развитие ГК. Год 2009 был обозначен активной деятельностью Президента в отношении ГК: началось в марте опубликованием Концепции развития законодательства о юридических лицах, которая была разработана Советом по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства. Данный Совет, который подчинен непосредственно Президенту, занял весьма критическую позицию по отношению к ГК и рекомендовал в целом их упразднение, связанное с преобразованием существующих ГК в другие соответствующие их задачам организационно-правовые формы⁹³. В августе Президент поручил указанную проверку

⁹¹ <http://news.kremlin.ru/transcripts/5965>

⁹² См.: Коммерсантъ. – 2009. – 16 ноября.

⁹³ См.: Концепция развития законодательства о юридических лицах // http://www.privlaw.ru/files/concep_16_2009.pdf

всех ГК со стороны Генеральной прокуратуры и Контрольного управления Администрации Президента. В своем докладе председатель Контрольного управления рекомендовал в свете результатов проверки различные законодательные изменения. В ноябре в Послании Федеральному Собранию РФ Президент высказался критически в отношении организационно-правовой формы ГК, что кульминировало в многозначительном высказывании: «Я считаю эту форму в современных условиях в целом бесперспективной»⁹⁴. Наконец, Президент поручил Председателю Правительства представить предложения по реформированию госкорпораций⁹⁵. Соответствующие разработанные Министерством экономического развития РФ предложения по изменению законодательства были опубликованы в марте 2010 г.⁹⁶.

Сделанные в связи с этим предложения можно подразделить на две категории: они или трактуют отдельные аспекты функционирования ГК, или занимаются принципиально вопросом: имеет ли данная организационно-правовая форма право на существование в будущем. Здесь будут оценены только предложения из первой категории, так как детальная оценка к возможным будущим сценариям (особенно по возможному преобразованию ГК в АО) выходит далеко за рамки данной статьи.

Стали публичными следующие предложения:

контроль за деятельностью ГК со стороны Счетной палаты так же, как со стороны других органов государственного контроля и надзора, в том числе Федеральной службы по бюджетному надзору;

распространение законодательства о государственных закупках⁹⁷ на поставку товаров и оказание услуг в снабженческой деятельности ГК;

воспрепятствование конфликтам интересов, особенно через введение правовых институтов «сделки с заинтересованностью» и «крупные сделки»;

установление особых процессов принятия решений по таким сделкам, также, как соответствующие требования к документации;

распространение на сотрудников ГК различных обязанностей, ограничений и запретов, алогичных установленным для государственных гражданских служащих, включая необходимость предоставления сведений о полученных доходах и имуществе; запрет на участие на платной основе в деятельности органа управления коммерческих организации; запрет на осуществление предпринимательской деятельности;

введение ключевых показателей эффективности с целью внедрения в ГК систем оплаты труда, основанных на достижении поставленных целей;

регулирование ответственности управления ГК за достижение поставленных перед корпорациями целей также, как за сохранность и эффективность использования имущества;

единое регулирование деятельности представителей государства в наблюдательных советах ГК, включая вопросы отчетности, а также возможности включения в состав наблюдательных советов независимых директоров.

С точки зрения теории права собственности, эти предложения можно оценить положительно, поскольку большинство указанных предложений предназначены исключению оппортунистического поведения менеджмента. Это касается установления определенных сделок, вопросы по которым менеджмент не может самостоятельно решать (например, сделки с заинтересованностью), а также распространения законодательства о государственных закупках на снабженческую деятельность ГК. Данными положениями может быть уста-

⁹⁴ <http://www.kremlin.ru/transcripts/5979>

⁹⁵ <http://news.kremlin.ru/news/5985>

⁹⁶ www.gzt.ru/f/upload/files/10/03/16/1268754012601.doc

⁹⁷ Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. – 2005. – № 30 (ч. 1). – Ст. 3105.

новлен определенный процесс принятия решений и, таким образом, уменьшена свобода менеджмента в принятии решений.

Другие положения способны, по меньшей мере, создать стимулы, способные редуцировать оппортунистическое поведение. Это касается необходимости предоставления сведений о полученных доходах и имуществе и запрета побочной деятельности, поскольку таким образом может быть предотвращено возникновение конфликтов интересов. Подобное поведенческое значение имеют мероприятия, которые предназначены усилить контроль за деятельностью менеджмента: поднадзорность всех ГК контролю со стороны Счетной палаты и других органов контроля повышает уплотнение контроля, в то время как введение ключевых показателей эффективности и обязанность документации для отдельных сделок улучшают информационное основание для контроля. Такие виды последующего контроля не могут с самого начала препятствовать возникновению ущербного поведения, но они учитываются контролируруемыми органами и «удорожают» его оппортунизм. Улучшению контроля должно способствовать также единое регулирование деятельности представителей государства в наблюдательном совете, особенно введение положений об отчетности и ответственности, которые сейчас отсутствуют. Так же обстоит дело с включением в состав наблюдательных советов независимых директоров. Помимо усиления профессионализма в надзорной деятельности, это мероприятие могло способствовать редуцированию имманентной опасности коллизии между интересами корпорации и политическими целями.

Наконец, планируемое введение оплаты труда, основанной на достижении поставленных целей, а также режима ответственности менеджмента, предоставляет возможность для причастности менеджмента к праву на доход как в положительном, так и в отрицательном смысле и тем самым редуцировать асимметрию интересов между государством как принципалом и менеджментом как агентом. В целом можно установить, что предложенные изменения законодательства представляются способными исправить принципиальные недостатки в концепции ГК. Это относится, однако, только к внутренним контрольным механизмам и системе стимулов; желательный контроль со стороны рынка будет по-прежнему отсутствовать.

В заключение еще одно замечание. В настоящей статье отсутствует общее рассуждение преимуществ частной собственности по сравнению с государственной собственностью на корпорации. Это не должно означать, что таковые не существуют. В настоящее время превосходство частной собственности с точки зрения корпоративного управления практически повсеместно признано, что в первую очередь связано со структурой стимулов для участвующих актеров. При государственной собственности особенно редуцированы контрольные стимулы, так как государственные контролеры сами являются не «собственниками», а только агентами действительных собственников, т. е. граждан без собственного монетарного интереса в успехах корпорации; граждане в качестве собственников не обладают ни необходимой информацией, ни прочими ресурсами, чтобы осуществлять действенный контроль⁹⁸. Подробное представление данной проблемы отсутствует по причине, что она относится ко всем корпорациям с полным или преобладающим участием государства. Следует отметить, что с этой точки зрения упразднение или, в крайнем случае, модификация ГК необходима, поскольку она полностью исключает в актуальной форме участие частного капитала.

⁹⁸ См.: Ebers M., Gotsch W. Institutionen konomische Theorien der Organisation // Organisationstheorien / под ред. A. Kieser. – Stuttgart, 1993. – С. 199.

А.В. Винницкий

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВЕННЫХ КОРПОРАЦИЙ (КОМПАНИЙ) И ЕГО РЕФОРМИРОВАНИЕ

Постановка проблем

История вопроса. Низкая эффективность управления федеральной собственностью, нерешенные проблемы административно-правового регулирования соответствующих отношений (инертность, бюрократизм, отсутствие добросовестной инициативы и др.), с одной стороны, и необходимость оперативного выполнения важнейших социально-экономических задач, стоящих перед государством, – с другой, стали предпосылкой для поиска новых моделей присутствия государства в национальной экономике и управления публичным имуществом, а также механизмов повышения конкурентоспособности российских организаций на мировом рынке. Это привело к появлению публичных юридических лиц с особым правовым статусом: государственных корпораций, компаний, имущественных фондов, специфических акционерных обществ со 100 %-ным государственным участием.

Особую «популярность» на определенном этапе (2007 г.) приобрели государственные корпорации (далее – госкорпорации), под которыми понимаются не имеющие членства некоммерческие организации, учрежденные Российской Федерацией на основе имущественных взносов и созданные для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций⁹⁹. Всего было создано семь госкорпораций: Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» (далее – Росатом)¹⁰⁰, Государственная корпорация «Ростехнологии» (далее – Ростехнологии)¹⁰¹, Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» (далее – Внешэкономбанк)¹⁰², Агентство по страхованию вкладов¹⁰³, Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства (далее – Фонд содействия реформированию ЖКХ)¹⁰⁴, Государственная корпорация по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта (далее – Олимпстрой)¹⁰⁵, а также ныне реорганизуемая в акционерное общество Российская корпорация нанотехнологий (далее – Роснано-тех)¹⁰⁶.

⁹⁹ Пункт 1 ст. 7.1 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 145.

¹⁰⁰ Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О государственной корпорации по атомной энергии “Росатом”» // СЗ РФ. – 2007. – № 49. – Ст. 6078.

¹⁰¹ Федеральный закон от 23 ноября 2007 г. № 270-ФЗ «О государственной корпорации “Ростехнологии”» // СЗ РФ. – 2007. – № 48 (ч. 2). – Ст. 5814.

¹⁰² Федеральный закон от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ «О банке развития» // СЗ РФ. – 2007. – № 22. – Ст. 2562.

¹⁰³ Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2003. – № 52 (ч.2). – Ст. 5029.

¹⁰⁴ Федеральный закон от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» // СЗ РФ. – 2007. – № 30. – Ст. 3799.

¹⁰⁵ Федеральный закон от 30 октября 2007 г. № 238-ФЗ «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта» // СЗ РФ. – 2007. – № 45. – Ст. 5415.

¹⁰⁶ Федеральный закон от 19 июля 2007 г. № 139-ФЗ «О Российской корпорации нанотехнологий» // СЗ РФ. – 2007. – № 30. – Ст. 3753.

В 2009 г. была создана первая, и пока единственная, государственная компания (далее – госкомпания) – Российские автомобильные дороги (далее – Автодор), которая не имеет каких-либо существенных различий с госкорпорациями¹⁰⁷. Разница между указанными организационно-правовыми формами юридических лиц является лишь терминологической, что уже при первом приближении свидетельствует о недостаточно системном и последовательном подходе законодателя.

Помимо этого в российской правовой системе можно обнаружить целый ряд созданных государством специфических организаций, формально не являющихся госкорпорациями и госкомпаниями, однако по своему правовому положению примыкающие к ним – так называемые государственные «квази-корпорации»: Фонд содействия развитию жилищного строительства, Фонд развития Центра разработки и коммерциализации новых технологий, ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию», ОАО «Российские железные дороги» и некоторые другие.

Создание госкорпораций (госкомпаний) и принцип разделения властей. Первое, что обращает на себя внимание, – это образование государственных корпораций и компаний на основе отдельных федеральных законов, которые тем самым приобретают признаки правоприменительных актов и в ряде случаев предусматривают распоряжение конкретными объектами федеральной собственности, которые передаются вновь созданным организациям в качестве имущественного взноса. Это не согласуется с конституционными полномочиями Правительства РФ, к компетенции которого относится управление федеральным имуществом (п. «г» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ), в то время как прерогативой Федерального Собрания РФ является нормативно-правовое регулирование соответствующих отношений, а не осуществление правомочий собственника от имени Российской Федерации в отношении конкретных объектов. Однако законодательный механизм решения таких вопросов с учетом их стратегического значения в масштабе всей страны вряд ли может быть поставлен в упрек политическому руководству государства.

Вместе с тем необходимо отдавать отчет в том, что учреждение госкорпораций и госкомпаний на основе закона – это не признак демократии и народовластия, и совсем не означает, что гражданское общество в лице его представителей (депутатов) в Федеральном Собрании РФ стало причастно к управлению общенациональным достоянием. Данные меры продиктованы необходимостью закрепления для вновь созданных организаций персональных изъятий, преференций и условий деятельности в отступление от общего «правового поля», установленного федеральным законодательством, для чего компетенции Президента и Правительства России попросту недостаточно. В связи с этим неслучайно образование каждой госкорпорации (госкомпаний) сопровождалось одновременным изменением целого ряда законодательных актов, учитывающих особый правовой статус новой организации.

Думается, если бы в российской правовой системе был сформирован универсальный институт госкорпораций, определена специфика правового положения таких организаций, другими словами, был разработан и легализован институт юридических лиц публичного права, то, по всей видимости, отпала бы и потребность в создании каждой госкорпорации (госкомпаний) на основе отдельного федерального закона.

Государство и госкорпорации (госкомпаний). Госкорпорации и госкомпаний признаются собственниками принадлежащего им имущества, а органы власти по общему правилу не вправе вмешиваться в их деятельность, что формально выводит соответствующую проблематику за рамки сферы публичной собственности и государственного управления.

¹⁰⁷ Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 145-ФЗ «О Государственной компании “Российские автомобильные дороги” и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2009. – № 29. – Ст. 3582.

Однако такой подход был бы ошибочен, поскольку даже при первом приближении сложно не заметить некоторую искусственность и преувеличенность в имущественной и организационной обособленности корпораций (компаний, фондов) от государства. За спиной госкорпорации всегда стоит Российская Федерация, ни о каком перетоке капитала в частный сектор говорить не приходится (если, конечно, не принимать во внимание возможность дальнейшего отчуждения имущества), а потому речь здесь может идти лишь *о форме обособления значительной части государственного имущества и изменении (децентрализации) механизма управления им.*

Кроме того, необходимо иметь в виду, что некоторым из госкорпораций и госкомпаний федеральное имущество передается как в собственность, так и в управление (Росатом, Ростехнологии, Автодор), что усиливает степень их юридической связи с государством.

Масштаб явления и его последствия. Несмотря на малочисленность государственных корпораций (компаний), действительный масштаб и суть этого явления таковы, что сегодня серьезная часть публичного сектора экономики сконцентрирована в руках рассматриваемых организаций. В литературе отмечается, что они явились тем инструментом, посредством которого в настоящее время в России возможна реализация крупнейших национальных проектов, в том числе влияние на важнейшие отрасли промышленности и экономики страны¹⁰⁸. Такие корпорации, как, например, Росатом и Ростехнологии, превосходят по количеству подчиненных им предприятий многие министерства СССР¹⁰⁹. В результате они не могут восприниматься как заурядные подчиненные государству организации: на первый план выходит их юридическая личность как специфических *субъектов управления бывшей государственной собственностью.*

Это заставляет подойти к проблеме создания и функционирования госкорпораций и госкомпаний как к фактору, кардинально меняющему (подрывающему) сложившуюся систему управления федеральным имуществом, а возможно, и институт публичной собственности в целом, поскольку рассматриваемые организации «живут по своим законам» в самом прямом смысле этого слова. Доктринальные работы, посвященные проблемам публичной собственности, а также тысячи нормативных актов, в которых заложены многочисленные процедуры управления государственным имуществом, теперь имеют мало общего с функционированием вновь созданных организаций.

¹⁰⁸ Ручкина Г.Ф., Ручкин О.Ю. Имущественная основа деятельности государственных корпораций в Российской Федерации: правовой аспект // Юридический мир. – 2008. – № 6.

¹⁰⁹ Цимерман Ю.С. Государственная корпорация – специфика правового регулирования // Право и экономика. – 2008. – № 10.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.