

## ПРАВОВОЙ СТАТУС ГОСУДАРСТВЕННЫХ КОРПОРАЦИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

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

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

**O. V. Romanovskaya**

## LEGAL STATUS OF PUBLIC CORPORATIONS IN THE RUSSIAN FEDERATION

*Abstract.* The article analyses features of the legal status of public corporations in the Russian Federation. The author distinguishes features of this type of legal entity identified shortcomings of legal regulation and indicates that the name of the organization does not meet the general concept of «corporation».

*Key words:* public corporation, nonprofit organization, public administration, legal entity.

В современных условиях регулирование экономических отношений становится одной из наиболее востребованных функций конституционного права. Однако экономические отношения являются предметом правового регулирования различных отраслей российского права (административного, финансового, бюджетного, валютного, налогового, гражданского). Нередко возникает проблема стыковки указанных отраслей в статусе тех субъектов права, которые призваны от имени государства активно влиять на экономику страны. В Российской Федерации имеется опыт создания государственных корпораций, которые, с одной стороны, обладают публично-правовым статусом, с другой – призваны «расшевелить» инвестиционный климат, став равноправными участниками рыночных отношений. Многие страны также пытаются создать какие-то особые институты, со-

четающие в себе публично- и частноправовые аспекты. В то же время те проблемы, которые появляются на данном пути, весьма наглядно раскрываются на российском опыте создания государственных корпораций.

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

- единственным учредителем государственной корпорации может быть только государство. Добавим, что ни субъекты Российской Федерации, ни муниципальные образования не могут создавать государственные (или муниципальные) корпорации;

- членство в государственной корпорации исключено;

- цели, для достижения которых создается государственная корпорация, не направлены на удовлетворение потребностей отдельных граждан или юридических лиц, а носят более масштабный характер – выполнение социальных или управленческих функций в интересах общества в целом или отдельной отрасли народного хозяйства. В то же время государственная корпорация не орган государственной власти. Она не отражена в системе органов исполнительной власти [2];

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

- государство может в отдельных случаях гарантировать некоторые обязательства государственной корпорации [3]. При этом государственная корпорация – инструмент не прямого управленческого, а косвенного регулятивного воздействия государства на общественные отношения [4, с. 45–48].

Для создания государственной корпорации не требуются учредительные документы, предусмотренные ст. 52 Гражданского кодекса РФ (устав и учредительный договор). Как отмечает В. И. Добровольский, необходим «только один куцый закон на несколько страниц, написанный неизвестными авторами» [5].

Появление нового вида некоммерческой организации даже позволило некоторым юристам примерить планку «государ-

ственной корпорации» к иным по природе организациям, в частности к нотариальным палатам, центральному Банку России (не обретут ли последние статус такой корпорации?). Между тем эйфория от принятой нормы должна была пройти еще на стадии обсуждения законопроекта. В пояснительной записке к проекту Федерального закона «О некоммерческих организациях» говорилось: «В целях создания законодательной базы для преобразования Агентства по реструктуризации кредитных организаций из открытого акционерного общества, являющегося кредитной организацией, в некоммерческую организацию данным проектом Федерального закона предлагается создать новый вид некоммерческой организации, наилучшим образом соответствующий целям и особенностям деятельности Агентства, – государственную корпорацию» [6]. Содержание документа позволяет прийти к выводу, что внесение изменений в федеральный закон преследовало единственную цель: подвести законодательную базу только под одну организацию – Агентство по реструктуризации кредитных организаций. Практика показала, что в последующем иные государственные корпорации не создавались вплоть до 2007 г., что позволяло многим ученым характеризовать ст. 7.1 как «мертвую».

Статус государственных корпораций стал предметом исследования ряда диссертаций. В большинстве случаев критика не носила характера рекомендаций отказа от такого вида юридических лиц. Например, Ю. А. Макарова обращала внимание, что государственная корпорация как некоммерческая организация не подпадает под существующую классификацию юридических лиц, имеющую как теоретическую, так и доктринальную обусловленность [7, с. 8]. П. А. Денисов обращает внимание на административно-правовой статус государственных корпораций, которой характеризуется наличием публичных отношений с органами государственной власти. Соответственно, государственные корпорации представляют собой разновидность публичного юридического лица, применительно к которой установлены особые правила нормативно-правового регулирования [8, с. 7]. Д. М. Стриханова также считает, что государственная корпорация представляет собой юридическое лицо публичного права, созданное для реализации общественно значимых публичных интересов в экономической сфере и обладающее властными полномочиями, что влечет сочетание в их статусе частно-правовых и публично-правовых элементов [9, с. 7–8].

Однако к понятию государственной корпорации есть претензии не только юридико-технического плана, но и носящие

концептуальный характер. Слово «корпорация» образовалось от позднелатинского «corporatio» (от латинского «corpus» – объединение, союз) – объединение – и подразумевает «союз», «общество», «объединение лиц, соединившихся для достижения какой-либо цели». В Словаре русского языка корпорация также понимается как 1) объединенная группа, круг лиц одной профессии, одного сословия; 2) одна из форм монополистического объединения [10, с. 298]. Однако в российской юридической науке под корпорациями подразумеваются в основном сложные хозяйственные структуры, организованные по иерархическому принципу (такие, как концерны, холдинги и т.п.) и основанные преимущественно на акционерной собственности [11]. Кроме того, многие организации включают термин «корпорация» в свое наименование (нередко для большей солидности), что никак не меняет их организационно-правовой формы. Это лишь элемент фирменного наименования. Закон «О некоммерческих организациях» не содержит запрета на указание слова «корпорация» в организациях иной формы, отличной от государственной корпорации. В указанном аспекте можно согласиться с А. Я. Курбатовым, что данная организационно-правовая форма (государственная корпорация) была решением случайным, принятым с целью придания особого статуса создававшемуся в то время Агентству по реструктуризации кредитных организаций [12, с. 108]. Уже в последующем сама идея нашла своих продолжателей. Законодатель, скорее всего, не задумывался о том, что такое корпорация, и когда уместно употребление этого слова применительно к названию юридического лица. В. И. Добровольский полагает, что всерьез смысл термина "корпорация" в органах государственной власти никто не брал в расчет: «Предпочтение слову "корпорация" (например, перед словом "фонд") было отдано главным образом в связи с тем, что в глазах населения все возможные фонды давно дискредитировали себя, а под словом "корпорация", да еще и "государственная", обывателю видится некая незыблемость, мощь в лице государства и всего его аппарата» [5].

Остановимся на некоторых тенденциях, существующих в оценке значения государственных корпораций в системе юридических лиц. С одной стороны, в 2007–2008 гг. присутствовал некий «зуд» создания корпораций. Шесть государственных корпораций было создано за полгода. В течение 2008 г. обсуждались идеи создания государственных корпораций в таких сферах, как распределение лекарств, строительство и развитие ипотеки, экспорт зерна, физическая культура и спорт и др. Примерялась

данная планка даже по отношению к Московскому государственному университету имени М. В. Ломоносова [13, с. 286, 287]. И. В. Ершова указывала на большое будущее государственных корпораций: «Их создание в различных областях экономики реально позволит упростить весьма громоздкую структуру органов исполнительной власти, создать реальное связующее звено между государством и хозяйствующими субъектами» [14, с. 41].

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

- включение государственных корпораций в систему некоммерческих организаций размывает научные критерии классификации юридических лиц [15, с. 210]. Кроме того, включение их в перечень некоммерческих организаций явно противоречит сущности многих корпораций;

- наблюдаются несогласованность норм специальных законов, устанавливающих статус государственных корпораций, отсутствие единых правил, позволяющих выделить общие статутные признаки государственных корпораций [16]. Следует согласиться с Э. В. Талапиной, что каждый закон о создании государственной корпорации как будто бы заново создает правовой статус данного вида юридического лица [17]. При этом происходит подмена нормативного регулирования индивидуально-правовым;

- отмечаются непрозрачность и бесконтрольность в системе управления, распределения имущества, подконтрольности государству, фактическая «безвозмездная приватизация» крупных государственных финансовых ресурсов [18]. С. В. Степашин, Председатель Счетной палаты РФ, отметил, что такие организации создают лишь широкий простор для коррупции [19].

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

Не вдаваясь в критику института государственных корпораций, отметим, что смена Президента РФ повлекла за собой изменение отношения к госкорпорациям. «Первый удар» был нане-

сен в проекте Концепции развития законодательства о юридических лицах, рекомендованном Советом при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (протокол № 68 от 16 марта 2009 г.) [20]. Было подвергнуто сомнению само право на существование государственных корпораций. Чуть позже после появления Концепции на заседании Российского союза промышленников и предпринимателей Председатель Высшего Арбитражного Суда РФ А. Иванов высказался о необходимости преобразования госкорпораций в акционерные общества. Следом Минэкономразвития также вынесло на обсуждение предложение о реформировании госкорпораций [21].

Президент России Д. А. Медведев расставил все точки над *i* в своем ежегодном послании Федеральному Собранию РФ 12 ноября 2009 г.: «Что касается государственных корпораций, я считаю эту форму в современных условиях в целом бесперспективной» [22].

Однако смена Президента России может вновь оживить дискуссию о будущем государственных корпораций. В. В. Путин показал себя активным сторонником данной организационно-правовой формы, хотя возврат к спору о госкорпорациях не находится в числе первостепенных проблем, возникших в последнее время. Но уже сейчас критика постепенно сошла на нет. В любом случае споры вокруг статуса государственных корпораций обуславливают исследования более глобального масштаба – о статусе юридических лиц публичного права, с помощью которых государство может активно влиять на экономические отношения. Остается надеяться, что выводы и предложения относительно госкорпораций будут учтены на новом этапе правотворческой деятельности.

### Библиографический список

1. Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 145.
2. Указ Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 20. – Ст. 2290.
3. Захарьин В. Р. Бухгалтерский учет и налогообложение некоммерческих организаций. – М., 2003.
4. Кудряшова Е. В. Правовые аспекты присутствия государства в сфере банкротства кредитных организаций // Банковское право. – 2005. – № 5. – С. 45–48.

5. Добровольский В. И. Применение корпоративного права : практическое руководство для корпоративного юриста. – М. : Волтерс Клувер, 2008. – 539 с.
6. Пояснительная записка к проекту Федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "О некоммерческих организациях" (21 августа 2006 г.) // СПС "Консультант Плюс: Законопроекты". – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=card;div=PRJ>.
7. Макарова Ю. А. Правовое положение государственных корпораций в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. – М., 2008. – 23 с.
8. Денисов П. А. Административно-правовой статус государственных корпораций : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. – М., 2010. – 26 с.
9. Стриханова Д. М. Государственные корпорации как субъекты финансовых правоотношений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. – М., 2010. – 22 с.
10. Ожегов С. И. Словарь русского языка. – М. : Русский язык, 1989. – 921 с.
11. Петухов В. Некоторые вопросы административно-правового регулирования организации и деятельности корпораций в России // Право и экономика. – 2000. – № 4. – С. 7–13.
12. Курбатов А. Я. Государственная корпорация как организационно-правовая форма юридического лица // Хозяйство и право. – 2008. – № 4. – С. 105–124.
13. Козлова Н. В. Понятие и сущность юридического лица: Очерк истории и теории. – М. : Статут, 2003. – 318 с.
14. Ершова И. В. Проблемы правового статуса государственных корпораций // Государство и право. – 2001. – № 6. – С. 35–41.
15. Гражданское право : учеб. / под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. – М. : Проспект, 2002. – Т. 1. – 848 с.
16. Устинов Р. Е. Специфика правосубъектности государственных корпораций // Правовое регулирование экономических отношений : альманах / под ред. А. Н. Козырина. – М. : Центр публично-правовых исследований, 2008. – Вып. 1. – С. 102–123.
17. Талапина Э. В. Государственная корпорация как новый субъект права // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2009. – № 2. – С. 36–50.
18. Нетесов Д. Н. Правовой режим государственных корпораций // Реформы и право. – 2008. – № 3. – С. 44–53.
19. Степашин С. Модернизация: рывок России по плану Путина // Российская газета. – 2007. – № 246. – 2 ноя.
20. Концепция развития законодательства о юридических лицах (проект) // Вестник гражданского права. – 2009. – № 2. – С. 6–98.
21. Селина М., Фаляхов Р. Госкорпорации под угрозой раскрытия // РБК Daily. – 2009. – 17 апр.

22. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ. 12 ноября 2009 г. – URL: <http://news.kremlin.ru/transcripts/5979/print>

### Referenses

1. Grazhdanskoe pravo : ucheb. / pod red. A. P. Sergeeva, J. K. Tolstogo. – M. : Prospekt, 2002. – T. 1. – 848 s.
2. Denisov P. A. Administrativno-pravovoj status gosudarstvennyh korporacij : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk : 12.00.14. – M., 2010. – 26 s.
3. Dobrovol'skij V. I. Primenenie korporativnogo prava : prakticheskoe rukovodstvo dlja korporativnogo jurista. – M. : Volters Kluver, 2008. – 539 s.
4. Ershova I. V. Problemy pravovogo statusa gosudarstvennyh korporacij // Gosudarstvo i pravo. – 2001. – № 6. – S. 35–41.
5. Zahar'in V. R. Buhgalterskij uchet i nalogooblozhenie nekommercheskih organizacij. – M., 2003.
9. Kozlova N. V. Ponjatie i sushhnost' juridicheskogo lica: Ocherk istorii i teorii. – M. : Statut, 2003. – 318 s.
10. Koncepcija razvitija zakonodatel'stva o juridicheskikh licah (proekt) // Vestnik grazhdanskogo prava. – 2009. – № 2. – S. 6–98.
11. Kudrjashova E. V. Pravovye aspekty prisutstvija gosudarstva v sfere bankrotstva kreditnyh organizacij // Bankovskoe pravo. – 2005. – № 5. – S. 45–48.
12. Kurbatov A. J. Gosudarstvennaja korporacija kak organizacionno-pravovaja forma juridicheskogo lica // Hozjajstvo i pravo. – 2008. – № 4. – S. 105–124.
13. Makarova J. A. Pravovoe polozhenie gosudarstvennyh korporacij v Rossijskoj Federacii : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk : 12.00.03. – M., 2008. – 23 s.
14. Pojasnitel'naja zapiska k projektu Federal'nogo zakona "O vnesenii izmenenij v Federal'nyj zakon "O nekommercheskih organizacijah" (21 avgusta 2006 g.) // SPS "Konsul'tant Pljus: Zakonoproekty". – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=card;div=PRJ>.
15. Netesov D. N. Pravovoj rezhim gosudarstvennyh korporacij // Reformy i pravo. – 2008. – № 3. – S. 44–53.
16. Ozhegov S. I. Slovar' russkogo jazyka. – M. : Russkij jazyk, 1989. – 921 s.
17. Petuhov V. Nekotorye voprosy administrativno-pravovogo regulirovanija organizacii i dejatel'nosti korporacij v Rossii // Pravo i jekonomika. – 2000. – № 4. – S. 7–13.
18. Poslanie Prezidenta RF Federal'nomu Sobraniju RF. 12 nojabrja 2009 g. – URL: <http://news.kremlin.ru/transcripc/5979/print>
19. Selina M., Faljahov R. Goskorporacii pod ugrozoi raskrytija // RBK Daily. – 2009. – 17 apr.
20. Sobranie zakonodatel'stva RF. – 1996. – № 3. – St. 145.



21. Stepashin S. Modernizacija: ryvok Rossii po planu Putina // Rossijskaja gazeta. – 2007. – № 246. – 2 nojab.
22. Strihanova D. M. Gosudarstvennye korporacii kak sub#ekty finansovyh pravootnoshenij : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk : 12.00.14. – M., 2010. – 22 s.
23. Talapina J. V. Gosudarstvennaja korporacija kak novyj sub#ekt prava // Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika. – 2009. – № 2. – S. 36–50.
24. Ukaz Prezidenta RF ot 12 maja 2008 g. № 724 «Voprosy sistemy i struktury federal'nyh organov ispolnitel'noj vlasti» // Sobranie zakonodatel'stva RF. – 2008. – № 20. – St. 2290.
25. Ustinov R. E. Specifika pravosub#ektnosti gosudarstvennyh korporacij // Pravovoe regulirovanie jekonomicheskikh otnoshenij : al'manah / pod red. A. N. Kozyrina. – M. : Centr publichno-pravovyh issledovanij, 2008 Vyp. 1. – S. 102–123.

### Информация об авторе

*Романовская Ольга Валентиновна* – доктор юридических наук, профессор, кафедра частного и публичного права, Пензенский государственный университет, г. Пенза, e-mail: vlad93@sura.ru

### Author

*Romanovskaya Olga Valentinovna* – Doctor of Law, Professor, Private and Public Law department, Penza State University, Penza, e-mail: vlad93@sura.ru