



Елена ЧЕРНИКОВА

Государственные корпорации: риски правового статуса

В последние два года в России зна÷ительно активизировался процесс создания государственных корпораций. Только с мая по декабрь 2007 года их образовано шесть.

В этой связи необходимо осмыслить публично-правовое предназна÷ение государственных корпораций, определить в теории права вид их юриди÷еского лица как организации особого специального статуса. Делегирование полномочий, содержащих государственное воздействие на экономические отношения, нуждается одновременно в создании в законодательстве механизма недопущения злоупотреблений со стороны исполнительных органов госкорпораций при осуществлении функций государственного управления. Прежде всего предстоит решить ряд научно-практических вопросов: определить правовой статус государственной корпорации как органа, оказывающего государственное регулятивное воздействие, и как организации, трансформирующей государственные денежные средства в частные, а также формы финансово-правового контроля за деятельностью госкорпораций, отрегулировать механизм принятия в госкорпорациях управленческих решений, установить ответственность менеджмента за их эффективность.

Елена ЧЕРНИКОВА – кандидат экономических наук, доцент, докторант кафедры государственного управления, правового обеспечения государственной и муниципальной службы РАГС, судья Десятого арбитражного апелляционного суда

Сегодня особый интерес вызывает деятельность государственных корпораций в государственном регулировании банковского сектора экономики. Он в немалой степени обусловлен их влиянием на реальные институциональные изменения в финансово-правовом регулировании банковской деятельности, оценка которых в соответствующих нормативных актах отложена на неопределенный период.

В настоящее время с банковской деятельностью и банковской системой страны активно связаны две государственные корпорации: Агентство по страхованию вкладов (АСВ) и Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк). Отметим, ÷то первая созданная в России в 1999 году государственная корпорация – Агентство по реструктуризации кредитных организаций – имела непосредственное отношение к регулированию деятельности кредитных организаций. В законодательство о некоммерческих у÷реждениях одновременно была введена такая организационно-правовая форма, как государственная корпорация, а в 2003 году принят закон, предусмотревший создание государственной корпорации – Агентства по страхованию вкладов. Уже в 2007 году, как отмечалось выше, была образована государственная корпорация – Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк).

Анализ нормативных актов, касающихся деятельности Агентства по страхованию вкладов и Внешэкономбанка, свидетельствует о наличии предпосылок к

институциональным изменениям на верхнем уровне банковской системы России. На наш взгляд, имеет место фактическое расширение ÷исла государственных регуляторов банковской деятельности путем внедрения практики передачи публичных функций, а также поручения этим организациям опосредованно либо прямо осуществлять отдельные регулятивные функции Банка России в отношении банковской системы.

Цель деятельности первой государственной корпорации – создание системы страхования вкладов населения, второй – стимулирование развития экономики Российской Федерации ÷ерез инвестиционную, внешнеэкономи÷ескую, страховую, консультационную и иную деятельность. Нормы, определяющие цели и принципы деятельности вышеназванных госкорпораций, а также процедуры формирования решений в целом определены недостато÷но четко, что принципиально ограничивает реализацию их организационно-правового потенциала и одновременно создает предпосылки к злоупотреблениям в их деятельности.

В условиях системного экономического кризиса на основании законодательных актов, направленных на стабилизацию банковской системы Российской Федерации, через государственную корпорацию Внешэкономбанк направляются внушительные суммы государственных денежных средств.

Приведу лишь один пример. Так, на основании Федерального закона от 13.10.2008 г. № 173-ФЗ «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации» Внешэкономбанк факти÷ески был уполномо÷ен перекредитовать задолженность российских кредитных организаций иностранным в объеме 50 млрд долларов. Указанные средства ЦБ РФ разместил на депозиты во Внешэкономбанке. При этом порядок и условия их предоставления полу÷ателям, а также требования к организациям, по обязательствам которых приобретаются права требования, ÷.3 ст.1 данного закона отнесены к компетенции Наблюдательного совета Внешэкономбанка. В соответствии с ÷. 4 ст. 1 Закона № 173-ФЗ «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации» Внешэконбанк вправе обязать получателей таких кредитов согласовывать с ним предоставление им займов от третьих лиц. По своему правовому статусу, определенному специальным законом, Внешэкономбанк не является кредитной организацией либо государственным регулятором банковской деятельности. Таким образом, в результате прямого административно-правового воздействия в сферу регулирования банковской деятельности введен новый субъект – Внешэкономбанк, правомочный на основании власти и подчинения, то есть административно-правового метода, регулировать денежно-кредитные отношения. Механизм контроля над деятельностью госкорпорации в этой ÷асти в законодательстве отсутствует.

Кроме того, Закон № 173-ФЗ «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации» (ст. 6) разрешает перемещать в сферу ÷астных денежных фондов без обеспечения на длительные сроки государственные денежные средства в виде субординированных кредитов. Так, из Фонда национального благосостояния на срок до 31.12.2019 г. ОАО «Банк ВТБ» выделены 220 млрд рублей и 25 млрд рублей – ОАО «Россельхозбанк».

Другая государственная корпорация – Агентство по страхованию вкладов на основании Федерального закона от 27.10.2008 г. № 175-ФЗ «О дополнительных мерах для укрепления стабильности банковской системы в период до 31 декабря 2011 года» наделена, помимо двух имевшихся полномочий по страхованию и банкротству кредитных организаций, широкими полномочиями по финансовому оздоровлению банков-участников системы обязательного страхования вкладов физических лиц в банках Российской Федерации. Все осуществляемые Агентством меры по предупреждению банкротства банков, предусмотренные ст. 2 Закона № 175-ФЗ «О дополнительных мерах для укрепления стабильности банковской системы в период до 31 декабря 2011 года», имеют исклю÷ительно административно-правовую природу. Проводимые на основании данного закона мероприятия финансируются за счет средств федерального бюджета, внебюджетных государственных денежных фондов (средств самой корпорации, Банка России) и денежных средств инвесторов.

На основании данного закона в регулировании банковской деятельности кредитных организаций-членов системы страхования вкладов выстраивается следующая вертикаль. Комитет банковского надзора Банка России направляет Агентству по страхованию вкладов предложение об участии в предупреждении банкротства банка (ст.3), на основании которого оно принимает мотивированное решение о своем у÷астии (отказе от участия) в предупреждении банкротства банка (ст. 5) . В этом случае Банк России действует в соответствии с федеральными законами. Можно лишь предположить, ÷то речь идет о Федеральном законе от 25.02.99 г. № 40-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций». В случае принятия решения об участии в предупреждении банкротства банка Агентство разрабатывает план участия и направляет его в Комитет банковского надзора Банка России на согласование. Затем оно осуществляет предусмотренные планом мероприятия.

Анализ норм данного Закона позволяет заключить, что Агентство по страхованию вкладов приобретает компетенции государственного регулятора банковской деятельности, ÷то дает достаточно широкие административные рычаги воздействия в отношении кредитных организаций. Механизм контроля над деятельностью госкорпорации, осуществляющей в данном случае полномо÷ия Банка России по укреплению банковской системы страны, в этой ÷асти отсутствует. Более того, не предусмотрен порядок обжалования ре-

шений и действий Агентства по страхованию вкладов. Специальное банковское законодательство действует в части, не противоречащей нормам Закона № 175-ФЗ «О дополнительных мерах для укрепления стабильности банковской системы в период до 31 декабря 2011 года» (ст. 11).

Можно ли считать обоснованной норму о приостановлении полномо÷ий учредителей (участников) кредитной организации, связанную с у÷астием в ее уставном капитале, на период деятельности Агентства по страхованию вкладов в качестве временной администрации (÷2 ст.8 Закона «О дополнительных мерах для укрепления стабильности банковской системы в период до 31 декабря 2011 года» №175-ФЗ от 27.10.2008)?

Зададим и другой вопрос – правомерно ли приостановление полномочий участников (учредителей) и озна÷ает ли оно ограничение права собственности или нет? Очевидно, ÷то это приостановление озна÷ает прекращение полномочий по управлению кредитной организацией, а также владения, пользования и распоряжения ею как активом собственника. Закон не предусматривает критерии определения ситуаций, в которых будут применяться данные меры. В нем достаточно обще сформулированы два условия: во-первых, угроза интересам кредиторов и вклад÷иков, во-вторых, вероятность вызова системной нестабильности банковской сферы. При этом закон не устанавливает правовой связи между фактом возникновения указанных обстоятельств у кредитной организации и действиями ее участников. Перечень критериев оценки положения кредитной организации законодателем не предусмотрен. Применение мер закона зависит только от Банка России и Агентства по страхованию вкладов, процедура судебного обжалования действия этих органов также не предусмотрена.

При этом законодательство, прямо предусматривающее ответственность учредителей, участников кредитных организаций за доведение организации до банкротства, в период антикризисных мероприятий не действует.

Нормы антикризисного законодательства, выводя институт судебной защиты из правового поля принятия решений по изменению прав кредитных организаций и их акционеров, факти÷ески принципиально изменяют правовые основы регулирования банковской деятельности.

На наш взгляд, повышению эффективности деятельности государственных корпораций и сокращению связанных с ней рисков способствовало бы четкое определение их целей и зада÷ и одновременно установление в законодательстве механизма контроля над их деятельностью.

Людмила ЗАХАРОВА

Особенности российского рынка коммерческой недвижимости

Рынок недвижимости является одним из наиболее сложных в системе рыночного хозяйства. Чаще всего в ка÷естве рынка недвижимости рассматривается «определенный набор механизмов, посредством которых передаются права на собственность и связанные с ней интересы, устанавливаются цены и распределяется пространство между разли÷ными конкурирующими вариантами землепользования» [1].

В данном определении отражена совокупность рыно÷ных отношений по поводу операций с объектами недвижимости, в результате которых происходит ценообразование, устанавливаются права собственности и приоритеты их использования.

Рынок недвижимости локализован, поскольку его объекты недвижимы, неотделимы от земли и подвержены воздействию природной среды. Все участки земли и объекты недвижимости дифференцированы и имеют уникальные характеристики. Эти общие ÷ерты рынков недвижимости создают предпосылки для возникновения неравновесия на рынке и длительного существования дисбаланса спроса и предложения по отдельным его сегментам.

Формирование российского рынка недвижимости фактически началось в 90-е годы XX века, и до сих пор он находится на этапе становления.

Начало существованию российского рынка недвижимости было положено Законом Российской Федерации о приватизации жилищного фонда 4 июля 1991 г. № 1541-1. В первую очередь стала возможной приватизация жилья, а несколько позднее – коммерческой недвижимости.

Так как срок существования данного рынка о÷ень мал, то ему свойственны все характеристики незрелого рынка: небольшие объемы, высокая зависимость от макроэкономи÷еских показателей, большие региональные различия, концентрация в крупных городах, преимущественное использование в рыно÷ных трансакциях уже суще-

Людмила ЗАХАРОВА – генеральный директор ООО «Информационно-Аналитический Департамент», аспирантка кафедры менеджмента РАГС