DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-6-25-28

Некоторые аспекты реорганизации государственных корпораций

ОЛЕГ ВЛАДИМИРОВИЧ ЗАЙЦЕВ, кандидат юридических наук, доцент, заведующий Высшей школой правоведения Института государственной службы и управления
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: ov.zaytsev@migsu.ru
ВЛАДИМИР ВАСИЛЬЕВИЧ ЗАЙЦЕВ, доктор юридических наук, профессор, директор Центра экономического правосудия Института государственной службы и управления
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: vv.zaytsev@migsu.ru

Аннотация: Модель государственной корпорации широко используется в развитых правопорядках. В США и странах Западной Европы она известна более века и в настоящее время широко применяется. В России государственные корпорации создавались для реализации общественно значимых (публичных) целей. Однако за время своего существования госкорпорации породили значительное число как теоретических, так и практических вопросов, касающихся их юридического оформления, статуса и деятельности. Итогом этой неопределенности стала необходимость пересмотра подхода к созданию и функционированию госкорпораций. Бесперспективность их существования подчеркивалась на самом высоком уровне, в том числе в 2009 году Президентом страны. Из этого был сделан вывод о необходимости прекращения их деятельности. Корпорации, временные рамки деятельности которых были определены законом, требовали ликвидации. Корпорации, работающие в коммерческой, конкурентной среде, преобразовывались в акционерные общества, контролируемые государством. В зарубежной практике госкорпорации часто изначально создаются в качестве переходной формы к частным корпорациям и демонстрируют свою эффективность и необходимые активы. Такая форма преобразования государственной корпорации, как акционирование, выглядит наиболее привлекательно с точки зрения прозрачности ее дальнейшей деятельности. Специфика реализуемого подхода к реорганизации государственных корпораций во многом обусловлена существенным своеобразием российской модели подобных юридических лиц. Акцент должен быть сделан на проблеме приобретения такими корпорациями непрофильных активов, а также пресечении практики незаконного получения конкурентных преимуществ на товарных рынках.
Ключевые слова: государственная корпорация, реорганизация, преобразование, акционирование, организационно-правовая форма

Зайцев О.В., Зайцев В.В. Некоторые аспекты реорганизации государственных корпораций. *Государственная служба.* 2017. № 6. С. 25–28.

SOME ASPECTS OF REORGANIZATION OF GOVERNMENT-OWNED CORPORATIONS

OLEG V. ZAITSEV, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Dean of Supreme Law School of the Institute of Public Administration and Management
The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: ov.zaytsev@migsu.ru
VLADIMIR V. ZAITSEV, Dr. Sci. (Law), Professor, Director of Centre for Economic Justice of the Higher School of Jurisprudence Institute of Public Administration and Management
The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: vv.zaytsev@migsu.ru

Abstract: The public corporation is used in all modern legal systems. It has been the used form for more than one century in the USA and Western Europe in wide range of different spheres. In Russia public corporations were established for achievement of public goals. However, during their existence the state corporations have generated a significant number of both theoretical and practical issues relating to their legal registration, status and activities. The outcome of this uncertainty was the need for a revised approach to the establishment and functioning of state corporations. The futility of their existence was emphasized at the highest level including the President of the country in 2009. So, it was concluded that it was necessary to terminate their activities. The corporations, the timeframes of which were determined by the law, required liquidation. The corporations working in the commercial, competitive environment were transformed into joint-stock companies controlled by the state. In foreign practice, state corporations are often initially created as a transitional form for private corporations and demonstrate their effectiveness and necessary assets. A joint-stock company as a form of transformation of the state corporation looks most attractive from the point of view of the transparency of its future activities. The specifics of the approach to the reorganization of public corporations is largely due to the essential peculiarity of the Russian model of such legal entities. Emphasis should be put on the problem of acquisition of non-core assets by such corporations, as well as curbing illegal practices for gaining competitive advantage in commodity markets.
Keywords: public corporation, reorganization, transformation, incorporation, organizational and legal form

Zaitsev O.V., Zaitsev V.V. Some aspects of the reorganization of government-owned corporations. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2017. № 6. P. 25–28.

Введение

Модель государственной корпорации получила широкое распространение в странах с развитым правопорядком. В США и странах Западной Европы она известна более века и в настоящее время широко применяется в самых разных сферах. Компании такой организационно-правовой формы различаются по функциям и масштабам деятельности. В частности, в США можно встретить как достаточно крупные и известные организации, такие как почтовая служба и Федеральная корпорация страхования вкладов, так и небольшие структуры, например, Федеральный Банк финансирования в Министерстве финансов.

В России государственные корпорации создавались для реализации общественно значимых (публичных) целей. Рост их числа был обусловлен поиском оптимальной модели представления интересов государства в различных сферах социальной и экономической действительности, необходимостью исключения излишнего бюрократического администрирования и несовершенством нормативного законодательства, регулирующего деятельность юридических лиц различных организационно-правовых форм, что тормозило решение исключительно важных для государства задач и его инновационное развитие. Однако эта форма хозяйствования, как и ее юридическое оформление, вызвали за время своего существования значительное число как теоретических, так и практических вопросов, приведших в итоге к необходимости пересмотра подхода к их созданию и функционированию. С самого начала критике подвергалось даже само использование понятие корпорации, поскольку в самой ее организационно-правовой форме, несмотря на наличие соответствующего наименования, не усматривается даже зачатков корпоративных отношений или образования, конструируемого по типу корпорации, поскольку государственная корпорация фактически представляет собой учреждение, которому принадлежит на праве собственности определенное имущество [Степанов Д.И., 2003. С.12]. Экономисты же отмечали, что институт госкорпораций, имея в качестве своей цели стимулирование перехода к новому технологическому укладу, одновременно представляет инертную силу, сдерживающую поступательное и прогрессивное развитие технологий, глобальных рынков и реализации проектов модернизаций [Степанов К.С., 2011. С.9].

Анализ необходимости реорганизации государственных корпораций

Заявление о бесперспективности существования государственных корпораций было сделано в Послании Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному собранию Российской Федерации 12 ноября 2009 г.[1] Из этого делался вывод о необходимости их ликвидации или преобразования в акционерные общества, в зависимости от особенностей каждой из них, определенных законом. В дальнейшем, там, где это необходимо, они должны были быть сохранены в государственном секторе, остальные – реализованы частным инвесторам.

Изначально вопрос о преобразовании был поставлен в отношении Российской корпорации нанотехнологий (Роснанотех). Предполагалось, что деятельность в качестве открытого акционерного общества сделает компанию более прозрачной и понятной для частных инвесторов, способствуя снижению стоимости привлекаемого ею внебюджетного финансирования, повышению инвестиционной привлекательности реализуемых с ее участием проектов по внедрению нанотехнологий и производства промышленной продукции в сфере наноиндустрии. При этом сто процентов акций общества поступило в собственность Российской Федерации с оговоркой, что последующее распоряжение его акциями будет осуществляться в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В числе приобретаемых в результате реорганизации преимуществ сторонники проекта Федерального закона № 371608-5 «О реорганизации Российской корпорации нанотехнологий» также отмечали возможность создаваемому юридическому лицу выступать в качестве учредителя иных коммерческих организаций, образуемых в целях содействия реализации государственной политики в сфере нанотехнологий. Однако, прежде всего она была использована для создания ООО «Управляющая компания Роснано», учредителями которой стали ОАО «Роснано» (доля в уставном капитале – 99%) и А.Б. Чубайс (1 %). В качестве основного вида деятельности для этого ООО было определено консультирование по вопросам коммерческой деятельности и управления, а дополнительных – деятельность рекламных агентств, управление недвижимым имуществом за вознаграждение или на договорной основе, исследование конъюнктуры рынка, деятельность по предоставлению консультационных услуг по вопросам финансового посредничества, деятельность по управлению финансово-промышленными группами, а также деятельность по управлению холдинг-компаниями[2]. 17 декабря 2013 года Совет директоров ОАО «РОСНАНО» принял решение о заключении договора о передаче полномочий единого исполнительного органа ОАО «РОСНАНО» управляющей организации УК «Роснано». В результате были созданы предпосылки для разнообразных злоупотреблений. Специфика избранной организационно-правовой формы управляющей компании не предполагает публичного характера деятельности,

1 См.: Российская газета. 2009. 13 ноября.

2 См.: http://www.rusprofile.ru/egrul?ogrn=5137746180743

подразумевающего публикацию официальных отчетов о ней, а нормы п. 3.2.1. и 18 Положения о закупке АО «РОСНАНО», утвержденного Советом директоров ОАО «РОСНАНО» (протокол от 25.12.2015 № 29, с изменениями от 29.07.2016 № 45; от 06.02.2017 № 49)[3], создают условия для проведения закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), в качестве которого может выступать указанная управляющая компания либо созданный в рамках реорганизации ОАО «Роснано» Фонд инфраструктурных и образовательных программ.

Несколько иначе выглядит реорганизация госкорпораций в зарубежной практике. Более того, в некоторых случаях они изначально создаются в качестве переходной формы к частным корпорациям. Основное назначение переходной модели государственной корпорации состоит в демонстрации того, что она может действовать достаточно эффективно и обладает для этого необходимыми активами. Впервые подобный подход был реализован в США в 70-х годах прошлого века, когда на базе семи частных обанкротившихся железнодорожных компаний, в соответствии с Актом о реорганизации региональных железных дорог 1973 года[4], Конгрессом была создана государственная корпорация Conrail. Потребовалось более 10 лет и 8 млрд долларов, выделенных федеральным правительством, для того, чтобы довести Conrail до отраслевых стандартов и обеспечить разумные ожидания привлекательности железной дороги для частных инвесторов. Следует отметить, что федеральное правительство получило более 2 млрд долларов от продажи корпорации[5], но еще больший экономический эффект заключался в обеспечении северо-восточного региона страны жизнеспособной системой грузовых железнодорожных перевозок. Вопрос же об эффективности деятельности реорганизованного «Роснано» пока вызывает много вопросов.

Следует отметить, что планы по акционированию существовали также в отношении Внешэкономбанка и ГК «Ростехнологии». При этом предполагалось, что в дальнейшем часть их активов «может быть реализована частным инвестором»[6]. Однако эта идея не была реализована в силу специфики выполняемых ими функций. Нельзя не признать, что ВЭБ никогда не был обычным банком, ибо создавался и действует в целях обеспечения повышения конкурентоспособности российской экономики, ее диверсификации, стимулирования инвестиционной деятельности путем осуществления инвестиционной, внешнеэкономической, страховой, консультационной и иной, предусмотренной законом деятельности по реализации проектов в Российской Федерации и за рубежом, в том числе с участием иностранного капитала, направленных на развитие инфраструктуры, инноваций, особых экономических зон, защиту окружающей среды, на поддержку экспорта российских товаров, работ и услуг, а также на поддержку малого и среднего предпринимательства[7]. Реализация им части публичных функций, не всегда предполагающих извлечение прибыли от совершения конкретных операций, потребовала выведения его из-под действия банковского законодательства, что было бы невозможно в случае приобретения им организационно-правовой формы акционерного общества.

Не поднимается в настоящее время и вопрос об акционировании ГК «Ростех», которой в 2009 году на баланс было передано 437 предприятий, значительная часть которых была убыточной, треть находилось в предкризисном и кризисном состоянии, 28 – в стадии банкротства, 17 предприятий не осуществляли хозяйственную деятельность, а 27 частично утратили имущество либо имели значительный риск его утраты. Кризисные явления проявились и в системе взаимоотношений руководителей ряда предприятий, вошедших в ГК «Ростех», включающую в настоящее время около 700 организаций, из которых сформировано девять холдинговых компаний в оборонно-промышленном комплексе и пять – в гражданских отраслях промышленности.

Нельзя не обратить внимание на то, что вопрос о дальнейшем существовании государственных корпораций на данном этапе реформирования гражданского законодательства решен положительно, о чем свидетельствует внесение в Гражданский кодекс РФ положения о применении к юридическим лицам, создаваемым Российской Федерацией на основании специальных федеральных законов, норм данного Кодекса о юридических лицах постольку, поскольку иное не предусмотрено специальным федеральным законом о соответствующем юридическом лице (п. 5 ст. 49), а также включение госкорпорации в перечень организационно-правовых форм некоммерческих юридических лиц (пп. 14 п. 3 ст. 50)[8]. По мнению А.В. Добровинской, несмотря на присущие госкорпорации недостатки как корпоративного образования,

3 http://www.rusnano.com/upload/images/normativedocs/РОСНАНО-АО_Положение_о_закупке_2017-02-06.pdf

4 Regional Rail Reorganization Act of 1973 // URL: https://www.law.cornell.edu / uscode/text/45/chapter-16

5 US Code Title 45 Chapter 22 Conrail Privatization, § 1312 // URL: https://law. onecle.com/uscode/45/chapter-22-22.html

6 Преобразование ВЭБа, Ростехнологий и Роснано в АО может произойти уже в 2010 году // URL: http://www.forbes.ru/news/27641

7 О банке развития: Федеральный закон от 17.05.2007 N 82-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 2007. № 22. Ст. 2562.

8 О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 03.07.2016 № 236-ФЗ. Статья 22 // Собрание законодательства РФ. 2016. № 27 (Часть I). Ст. 4169.

«было бы неправильным отрицать право государства на создание подобных юридических лиц для достижения тех или иных публичных и социально значимых целей только из-за того, что они не укладываются в современную систему некоммерческих юридических лиц» [Добровинская, 2016. С.24].

При этом законодатель не оставляет мысли о реорганизации госкорпораций, о чем свидетельствует норма ч. 3 ст. 2 Федерального закона от 3 июля 2016 года № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Документ предусматривает возможность реорганизации государственной корпорации в публично-правовую компанию, под которой понимается унитарная некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией в порядке, установленном законом, наделенная функциями и полномочиями публично-правового характера и осуществляющая свою деятельность в интересах государства и общества. В то же время оговаривается, что публично-правовая компания не может быть создана путем реорганизации в форме преобразования государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов», Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех», Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос». Подобный подход представляется довольно странным, поскольку при этой трактовке не остается госкорпораций, которые могут быть реорганизованы. Напомним, что Государственная корпорация по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта была ликвидирована в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2014 года № 210-ФЗ «О ликвидации Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горно-климатического курорта, внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации», а государственная корпорация Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства действует до 1 января 2019 года и подлежит ликвидации в соответствии со ст. 25 Федерального закона «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» от 21 июля 2007 года № 185-ФЗ (ред. от 30 октября 2017 года).

Заключение

Все вышеизложенное позволяет прийти к выводу о том, что специфика реализуемого подхода к реорганизации государственных корпораций во многом обусловлена существенным своеобразием российской модели подобных юридических лиц. Эволюция нормативного регулирования их правового статуса показывает существенные колебания в определении дальнейшей судьбы данной разновидности юридических лиц. Даже принятие закона о публично-правовых компаниях не предопределяет судьбу существующих государственных корпораций, создавая лишь некоторые законодательные предпосылки для этого, существенно снижая ценность данного нормативного правового акта. Как представляется, акцент должен быть сделан, скорее, на проблеме приобретения такими корпорациями непрофильных активов, а также пресечении практики незаконного получения конкурентных преимуществ на товарных рынках.

Литература

Добровинская А.В. Государственная корпорация как организационно-правовая форма юридического лица. *Журнал предпринимательского и корпоративного права.* 2016. № 4. С. 21–24.

Степанов Д.И. Формы реорганизации некоммерческих организаций. *Приложение к журналу «Хозяйство и право»*. 2003. № 10. 63 с.

Степанов К.С. Институциональная трансформация госкорпораций в российской экономике: Автореф. дисс. … канд. экон. наук. Саратов, 2011. 22 с.

References

Dobrovinskaia A. V. State Corporation as an organizational legal form of a legal entity. *Zhurnal predprinimatelskogo i korpo-rativnogo prava*. 2016. № 4. p. 21-24. In Russian.

Stepanov D. I. Forms of reorganization of non-profit organizations. *Prilozhenie k zhurnalu 'Khoziaistvo i pravo'.* 2003. № 10. 63 p. In Russian.

Stepanov K. S. Institutional transformation of state corporations in the Russian economy: the author's abstract of the dissertation of the candidate of economic sciences. Saratov, 2011. 22 p. In Russian.