СЕРГЕЙ КУЗНЕЦОВ

Правовой статус государственных корпораций

Государственные корпорации подвергаются активной критике, хотя многим оппонентам этого явления не до конца ясна правовая природа и история его появления в законодательстве. В предлагаемом исследовании обобщаются исключительно правовые аспекты критики госкорпораций с целью построения на этой базе «правовой карты выявленных проблем» для дальнейшего развития теории юридических лиц публичного права. Обзор построен в виде отражения заявленной критики по какому-либо вопросу и комментария к нему.

1. Госкорпорации не являются ни корпорациями (не имеют членства), ни государственными организациями (будучи частными собственниками своего имущества), ни некоммерческими организациями, ибо в ряде случаев создаются для осуществления предпринимательской деятельности.

Критики высказывают положение о том, что при создании госкорпораций их реальная правовая природа не соответствует правовой форме, закрепленной за ними в законодательстве. При этом организационно-правовые формы, предлагаемые Гражданским кодексом Российской Федерации, рассматриваются как догма. В данном случае есть явное непонимание правовой природы государственных корпораций, которая как раз и заключается в публично-частном происхождении (публичные цели частными методами), поскольку предпринимательская деятельность в данном случае не цель, а средство.

2. Каждая государственная корпорация создается на основании специального федерального закона, а потому, в отличие от всех других юридических лиц, не имеет учредительных документов. В этом состоит главная особенность их статуса.

С точки зрения доктрины права и зарубежного опыта, этот признак действительно является отличительным для юридических лиц публичного права. Он роднит госкорпорации в этом аспекте с органами государственной власти, которые, будучи юридическим лицами, также не имеют учредительных документов, но действуют на основе публичных актов законодательства. В данном случае факт легализации госкорпораций на уровне закона нисколько не умаляет их статуса юридического лица, а напротив, придает им дополнительный юридический авторитет.

Критику такой организационной формы, пожалуй, можно объяснить только своеобразным гражданско-правовым перекосом в оценке субъектов права, приматом концепции, в соответствии с которой деятельность юридических лиц определяется исключительно Гражданским кодексом. Однако это не соответствует действительности, поскольку в Российской Федерации уже давно сложилась правовая ситуация, при которой деятельность публичных органов власти в качестве юридических лиц определяется иными актами, имеющими публично-правовое содержание. В русле этой критики лежит и мысль В.А. Вайпана о необходимости «реализации на законодательном уровне общих принципов в отношении однотипных юридических лиц. Должна быть разработана некая правовая матрица, в которую нужно вписать все известные нам субъекты права. И эта матрица должна быть на уровне федерального закона… Нарушение этой логики правотворчества ведет к разрушению принципов права, искажению равенства правовых возможностей» [Вайпан В.А. К вопросу о юридических лицах публичного права. Право и экономика. 2011. № 3].

СЕРГЕЙ КУЗНЕЦОВ, доцент Российской академии народного хозяйства и государственной службы (119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: mgs@migsu.ru~ Kuznetsov

Аннотация. В статье рассматриваются направления критики государственных корпораций, послужившие основанием включения соответствующего блока вопросов в документы по реформированию гражданского законодательства и принятию мер по сокращению числа государственных корпораций. Основными направлениями критики явились вопросы, связанные с правовой природой госкорпораций, индивидуальное регулирование посредством законов, отсутствие учредительных документов, недостаточность общего регулирования государственных корпораций; высокий риск коррупции, снижение экономической эффективности их деятельности.

Ключевые слова: государственные корпорации, гражданское законодательство, юридическое лицо публичного права, публично-правовая компания.

3. Общего закона о государственных корпорациях нет, а Федерального закона «О некоммерческих организациях» недостаточно для единообразного регулирования. В связи с этим не выработаны единые требования, и каждый новый закон о госкорпорации повторяет множество норм уже имеющихся законов.

Этот пункт следует признать вполне закономерным. Общий закон о публично-правовых лицах позволит урегулировать целый ряд правовых институтов, по поводу которых и возникают в основном споры между специалистами и политиками. Подобную точку зрения разделяют и другие специалисты. Например, В.И. Лафитский считает, что «необходимо … издание специального общего закона о юридических лицах публичного права, в котором были бы установлены нормы о специальной их правоспособности… Такая общая нормативная правовая база послужит основой для разработки специальных законов об отдельных видах либо уникальных юридических лицах публичного права» [Лафитский В.И. К вопросу о юридических лицах публичного права. Журнал российского права. 2011. № 3]. О необходимости общего закона также пишет В.В. Бондаренко: «Первым шагом могло бы послужить законодательное закрепление концепции разделения хозяйствующих субъектов на юридических лиц частного и юридических лиц публичного права, в первую очередь на уровне кодифицированных источников. Следующим шагом могли бы явиться разработка и принятие специального нормативного правового акта, определяющего правовое положение юридических лиц публичного права, закрепляющим признаки, исходя из которых возможно было бы отнесение юридического лица к категории юридических лиц публичного права и т. п.» [Бондаренко В.В. Публично-правовой статус государственных корпораций. Правовое поле современной экономики. 2012. № 2. С. 115]

4. Активы, переданные государством госкорпорации, перестают быть объектом госсобственности. Государство не имеет ни вещного права на это имущество (в отличие от ФГУП и ГУ), ни обязательственных прав в отношении самой госкорпорации (в отличие от АО с госпакетом или некоммерческого партнерства), поэтому такая операция по своей правовой природе является безвозмездной приватизацией.

В данном случае надо выделить сразу несколько обстоятельств. Действительно, с точки зрения законодательства о приватизации, учреждение госкорпораций является приватизацией, но только на первый взгляд. Собственность действительно выбывает из владения Российской Федерации, однако этот акт не является окончательным, поскольку сама госкорпорация не имеет права отчуждать имущество федерации, во всяком случае, легально, и его юридическая судьба связана с судьбой самой госкорпорации как юридического лица. В свою очередь, окончательная судьба госкорпорации определяется федеральным законом, то есть актом государства. Таким образом, имущество, передаваемое госкорпорациям, выбывает из собственности государства не полностью, поскольку государство всегда имеет право осуществить дальнейшее распоряжение этим имуществом. Так, например, «Российская корпорация нанотехнологий» была преобразована в государственное акционерное общество. То есть сравнение акта наделения госкорпораций собственностью с незаконной (бесплатной) приватизацией является юридически не вполне корректным.

Такой подход связан с доктринальным положением о том, что единственным субъектом распоряжения федеральной собственностью является Правительство Российской Федерации. Фактически же уже давно сложилась ситуация многосубъектности распоряжения федеральной собственностью. Не оспаривается и право Федерального собрания распоряжаться государственной собственностью посредством законодательной процедуры.

Следовательно, в юридической плоскости более корректной будет постановка вопроса не о незаконности приватизации посредством передачи имущества государственным корпорациям (юридическим лицам публичного права) на основе федерального закона, а о законодательном закреплении совершенствования форм и способов управления федеральной собственностью. В рамках такой парадигмы, с одной стороны, у государства возникает дополнительный уровень мобильности при осуществлении им хозяйственной деятельности, а с другой – имущественные объекты не будут выбывать из-под юрисдикции государства.

5. Передача в собственность государственного имущества увеличивает риск коррупции.

Само по себе такое обвинение, выдвигаемое против организационно-правовой формы, довольно противоречиво, поскольку коррупции способствует не сам факт передачи имущества, а юридические процедуры этого акта и режим последующего использования имущества. Что касается государственных корпораций, то проблема сводится к недостаточности контроля за использованием ими государственного имущества. Именно на отсутствие должного контроля ссылаются правоведы, критикуя государственные корпорации: «…по сравнению с государственными унитарными предприятиями, имущество госкорпораций практически выведено из-под прямого государственного контроля» [Дубовцев Д. Есть ли будущее у российских госкорпораций? Федерализм. 2012. № 2 (66). С. 168]. Анализ выявил целый ряд направлений, которые позволяют выводить активы госкорпорации из ее собственности. Т.В. Бондарь отмечает как главную черту «государственной корпоративной собственности отсутствие у ее субъектов естест-

венных мотиваций к эффективной деятельности» [Бондарь Т.В. Государственная корпорация как организационный способ реализации государственной собственности. Известия Иркутской государственной экономической академии. (Байкальский государственный университет экономики и права), (электронный журнал). 2012. № 2. С. 30], что существенно снижает эффективность данной формы собственности. Многие исследователи указывают на необходимость внедрять «показатели эффективности, позволяющие объективно оценивать работу руководства предприятий, а также механизмы, устанавливающие ответственность менеджмента за результаты работы организации» [Багаряков А. Государственные корпорации: опыт и перспективы. Риск: ресурсы, информация, снабжение, конкуренция. 2011. № 3. С. 229]. Чтобы руководители госкорпораций, являющиеся по сути чиновниками, могли обеспечить общественно-полезный результат деятельности этих организаций, «необходимо уделить должное внимание их организационно-правовому положению… Представляется возможным создание института юридических лиц публичного права, в число которых будут входить государственные корпорации. Данные юридические лица обязательно должны быть урегулированы административным правом» [Адарченко Е.О. Государственные корпорации как вид юридических лиц публичного права. Административное и муниципальное право. 2012. № 7. С. 15].

Рассмотрим конкретные примеры возможных коррупционных рисков.

Безвозмездное финансирование. Некоторые корпорации (Роснанотех, Ростехнологии, ФСР ЖКХ) [1] имеют (имели) право выделять различным получателям средства на основе безвозмездного финансирования, что делает возможными так называемые «откаты».

Выдача льготных кредитов. Некоммерческий статус госкорпораций позволяет им выдавать льготные кредиты на целевую деятельность по ставке существенно ниже рыночной, что может приносить прибыль даже от активов средней доходности. Часть этой прибыли достается менеджерам госкорпораций, принявшим решение о выдаче кредита. Риски, связанные с выдачей льготных кредитов и безвозмездным финансированием, усугубляются тем, что потенциальные получатели этих средств фактически не имеют возможности рационально освоить большие деньги за короткое время.

Внесение средств в уставные капиталы дочерних и зависимых обществ. Соучредителями таких дочерних компаний могут стать частные предприятия, в том числе зарегистрированные за рубежом, в оффшорных зонах и принадлежащие, в конечном счете, менеджерам корпорации. Таким образом, бюджетные деньги оказываются в собственности неподконтрольных государству частных компаний.

Сдача активов в аренду на льготных условиях. Арендаторами обычно выступают предприятия, формально принадлежащие к тем сферам деятельности, для поддержки которых создана данная госкорпорация. В реальности ничто не помешает им передать активы в субаренду по реальным рыночным ставкам, разделив образовавшуюся прибыль с менеджерами государственной корпорации.

Закупки по завышенным ценам. Контроль над закупками государственных корпораций гораздо слабее контроля над закупками государственных учреждений и коммерческих организаций с государственным участием. Это позволяет менеджерам закупать товары по завышенным ценам, получая за это от поставщиков «откаты». Подобные схемы возможны не только при приобретении материальных ценностей, но и при найме персонала, заключении страховых сделок и др.

Завышенные траты на строительство и ремонт. Расходы на строительство и ремонт являются зоной повышенного риска злоупотреблений даже в условиях оптимальной институциональной структуры организации. Каждый строительный и ремонтный проект является в определенной степени уникальным, и поэтому точно оценить обоснованность сопутствующих ему затрат может только непосредственно руководящий проектом менеджер. В этих условиях для управляющих существует стимул растратить заведомо чрезмерные суммы, используя карманных подрядчиков или сговорившись с ними.

Эмиссия долговых ценных бумаг с повышенной доходностью. Некоторым госкорпорациям дано право выпускать долговые ценные бумаги – облигации и векселя. При этом у менеджеров существуют все возможности сделать стоимость этих бумаг весьма низкой (доходность, соответственно, высокой), а процедуру их размещения – предельно закрытой и ориентированной на узкий круг приближенных лиц. Таким образом, государственная корпорация может систематически выплачивать держателям данных бумаг значительные суммы.

Манипуляции с фондовым рынком. «Своевременная» утечка информации о том, в какие именно ценные бумаги будет вкладывать свои временно свободные средства корпорация, позволит получить большую прибыль как получившему эту информацию биржевому спекулянту, так и организатору утечки. Сама же государственная корпорация, допустив подобную утечку, будет вынуждена покупать ценные бумаги по повышенным ценам или продавать по сниженным, так как распространение информации на рынке изменит цены прежде, чем корпорация начнет выполнение запланированных операций.

1 Данная критика высказывалась до начала реформирования госкорпораций.

Следует отметить, что во многом этот тезис является гипотетическим: с принятием в 2010 году изменений к Федеральному закону «О Счетной палате Российской Федерации» государственные корпорации были введены в сферу надзорных полномочий Счетной палаты.

6. Для госкорпораций законом устанавливается правило о целевом характере использования их имущества, присущее учреждениям.

Это положение не учитывает вполне ясной нормы п. 3 ст. 12 Гражданского кодекса Российской Федерации, которая как раз и определяет, что законом могут быть установлены особенности осуществления права пользования, владения и распоряжения имуществом, находящимся в собственности, в том числе, и федерации. Указание на целевой характер использования имущества госкорпораций относится как раз к особенностям его использования.

7. Не урегулирован вопрос использования имущества госкорпораций на обеспечение их деятельности (зарплата сотрудникам, представительские расходы, приобретение имущества и т.д.).

Отсутствие четкого законодательного решения этого вопроса во многом дает основание для обвинений в особой коррупционной емкости данной организационной формы. Однако нераспределение прибыли среди участников – принципиальный признак, который роднит эту организационно-правовую форму с некоммерческими организациями, – не является эквивалентом понятия «неупорядоченность использования прибыли». Очевидно, что полученное от Российской Федерации имущество государственных корпораций не может не использоваться на цели обеспечения собственной деятельности.

При этом в законодательстве о госкорпорациях обозначались разные подходы к этому вопросу. Так, например, для Агентства по страхованию вкладов предусмотрено финансирование расходов строго по смете, а фонд страхования вкладов, куда и направляются доходы, обособляется от иного его имущества. Для Фонда содействия реформированию ЖКХ также предусмотрено утверждение сметы. Другие государственные корпорации по решению высших органов управления вправе формировать в составе своего имущества целевые резервы (фонды).

8. Общие нормы о статусе госкорпораций содержат различные и многочисленные исключения из общего статуса юридических лиц: в частности, на них не распространяется общая обязанность некоммерческих организаций периодически представлять в уполномоченный орган отчет о своей деятельности и об использовании своего имущества.

Это изъятие из правового статуса некоммерческих организаций на практике обернулось целым рядом серьезных претензий об отсутствии контроля за деятельностью госкорпораций вообще. Так, В.А. Вайпан подчеркивает, что специальное регулирование должно иметь место только на базе имеющегося общего регулирования [Вайпан В.А. К вопросу о юридических лицах публичного права. Право и экономика. 2011. № 3]. В этом смысле общие нормы об отчетности госкорпораций могут быть предусмотрены в общем законе о деятельности юридических лиц публичного права, которые могут быть конкретизированы в специальных законах.

До 2010 года правовая ситуация описывалась следующим образом: имущество передается государством в собственность государственной корпорации, поэтому на ее деятельность не распространяются контрольные полномочия Счетной палаты Российской Федерации. Малоэффективными оказывались и иные контрольные механизмы: не существует отдельного государственного ведомства, которому подчинялись бы госкорпорации, также не существует и ведомства по контролю за госкорпорациями. Изменения, принятые в 2010 году в Федеральный закон «О Счетной палате», позволили сделать деятельность госкорпораций совершенно прозрачной для государства.

9. Фактически госкорпорация является не организационно-правовой формой юридического лица с позиций Гражданского кодекса и гражданского права вообще, а специальным способом создания субъектов права, уникальных по своему правовому статусу.

Это положение свидетельствует, что природа публично-правовых юридических лиц уже не является абсолютной новеллой для научного сообщества России. Вместе с тем создание субъектов права, по своей правовой природе являющихся публично-частными, продолжает расцениваться в качестве отрицательного факта, хотя введение в правовую систему России новой категории юридических лиц следует оценивать, напротив, исключительно с положительной стороны.

10. Сомнению подвергается сама экономическая целесообразность данной организационно-правовой формы.

Основной тезис этого пункта критики базируется на противоречиях деятельности госкорпораций. Некоторые исследователи, например, К.С. Степанов, отмечают, что в государственных корпорациях сохраняются противоречия между коммерческой природой образующих корпорацию компаний и требованием закона об их некоммерческом характере. «В процессе создания рассматриваемых корпораций произошла подмена их целей (разработка высокотехнологичной продукции) стремлением занять монопольное положение на рынке при формировании государственного заказа и установить ценовую монополию» [Степанов К.С. Государственные корпорации: внешние эффекты

и противоречия развития. Вестник ВГУ. Серия: экономика и управление. 2011. № 2. С. 42–43.], что усугубляет и без того серьезную для нашей страны проблему – проблему конкуренции.

Однако следует подчеркнуть, что подобная логика основывается на коммерческой сущности государственной корпорации, между тем она совмещает в себе черты административного органа с деятельностью хозяйствующего субъекта, что является ее «родовым» признаком. Отсюда и все недоразумения в определении эффективности ее деятельности как исключительно хозяйствующего субъекта.

Литература

Адарченко Е.О. Государственные корпорации как вид юридических лиц публичного права. Административное и муниципальное право. 2012. № 7.

Багаряков А. Государственные корпорации: опыт и перспективы. Риск: ресурсы, информация, снабжение, конкуренция. 2011. № 3.

Бондаренко В.В. Публично-правовой статус государственных корпораций. Правовое поле современной экономики. 2012. № 2.

Бондарь Т.В. Государственная корпорация как организационный способ реализации государственной собственности. Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права), (электронный журнал). 2012. № 2.

Вайпан В.А. К вопросу о юридических лицах публичного права. Право и экономика, 2011. № 3.

Винницкий А.В. О необходимости законодательного закрепления института юридических лиц публичного права. Журнал российского права. № 5, 2011.

Дубовцев Д. Есть ли будущее у российских госкорпораций? Федерализм, 2012. № 2 (66).

Лафитский В.И. К вопросу о юридических лицах публичного права. Журнал российского права. № 3. 2011.

Степанов К.С. Государственные корпорации: внешние эффекты и противоречия развития. Вестник ВГУ. Серия: экономика и управление. 2011. № 2.

LEGAL STATUS OF PUBLIC CORPORATIONS

SERGEY KUZNETSOV, Assistant Professor of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. E-mail: mgs@migsu.ru~ Kuznetsov

Summary: The article covers the main directions of criticism of state corporations used as a reason for inclusion of the corresponding list of questions into the documents of the civil legislation reforming and for taking measures to reduce the number of state corporations. The main directions of criticism referred to issues connected with legal nature of the state corporations, individual regulation through laws, absence of constituent documents, lack of general regulation of state corporations, high risk of corruption, reduction of their economic effectiveness.

Keywords: state corporations, civil law, a legal entity of public law, public legal company.

References:

Adarchenko E.O. Gosudarstvennye korporacii kak vid juridicheskih lic publichnogo prava. Administrativnoe i municipal'noe pravo. / [State corporations as a type of a legal entity of public law. Administrative and municipal law.] 2012. № 7.

Bagarjakov A. Gosudarstvennye korporacii: opyt i perspektivy. Risk: Resursy, informacija, snabzhenie, konkurencija. / [State corporations: experience and opportunities. Risk: resources, information, supply, competition.] 2011. № 3.

Bondarenko V.V. Publichno-pravovoj status gosudarstvennyh korporacij. Pravovoe pole sovremennoj jekonomiki. / [Public-law status of the state corporations. Legal framework of the modern economics.] 2012. № 2.

Bondar' T.V. Gosudarstvennaja korporacija kak organizacionnyj sposob realizacii gosudarstvennoj sobstvennosti. Izvestija Irkutskoj gosudarstvennoj jekonomicheskoj akademii (Bajkal'skij gosudarstvennyj universitet jekonomiki i prava) (jelektronnyj zhurnal). / The state corporation as an organizational method of disposal of the state property. News of the Irkutsk state economical academy (Baikal state university of economics and law) (digital magazine) 2012. № 2.

Vajpan V.A. K voprosu o juridicheskih licah publichnogo prava. «Pravo i jekonomika» / [About the public-law entities "Law and economics"] , № 3, mart 2011 g.

Vinnickij A.V. O neobhodimosti zakonodatel'nogo zakreplenija instituta juridicheskih lic publichnogo prava. Zhurnal rossijskogo prava. [About the necessity of the securing of the institute of the public-law entities. Russian law magazine.] №5, 2011.

Dubovcev D. Est' li budushhee u rossijskih goskorporacij? Federalizm, [Is there any future for the Russian state corporations? Federalism.] 2012. № 2 (66).

Lafitskij V.I. K voprosu o juridicheskih licah publichnogo prava. «Zhurnal rossijskogo prava»/ [About the public-law entities "Russian law magazine"] , № 3, mart 2011 g.

Stepanov K.S. Gosudarstvennye korporacii: vneshnie jeffekty i protivorechija razvitija. Vestnik VGU. Serija: jekonomika i upravlenie. / [State corporations: outside effects and development contradictions. VGU bulletin.] 2011. № 2.