



ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

Е.О. Адарченко

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ КОРПОРАЦИИ КАК ВИД ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ПУБЛИЧНОГО ПРАВА

Не так давно российское законодательство дополнилось новым видом некоммерческих организаций, а именно государственной корпорацией.

В целях модернизации российского сектора экономики в период с 2004 по 2007 гг. были созданы семь государственных независимых корпораций с целью выполнения ими конкретных, поставленных государством задач.

Однако смена Президента РФ повлекла за собой и изменения по отношению к целесообразности существования государственных корпораций.

Летом 2009 г. впервые президент РФ Дмитрий Медведев поручил Генпрокуратуре и Контрольному управлению президентской администрации провести комплексную проверку всех госкорпораций. Во всех госкорпорациях, за исключением «Росатома» были выявлены грубейшие нарушения, такие как: неэффективное и нецелевое расходование средств, а также завышенные зарплаты и премии служащих.

В связи с этим президент принял решение ликвидировать часть корпораций а другую часть преобразовать в другую организационно-правовую форму.

Зимой 2010 г. в правительстве подготовили план реформы. «Роснано» стала акционерным обществом в конце 2010 г., «Ростехнологии» до 2014 г. просуществуют как госкорпорация, а после будут реорганизованы в акционерное общество. Для «Олимпстроя» и Фонда реформирования ЖКХ законом установлены сроки работы — 2015 и 2013 гг. соответственно. Для АСВ в Минэкономразвития хотели предусмотреть статус «юридического лица публичного права». Статус ВЭБ не определен — или акционерное общество, или

юридическое лицо публичного права. Перспективы «Росатома» также не утверждены¹.

Согласно распоряжению Правительства РФ от 17 декабря 2010 г. № 2287-р. Российская корпорация нанотехнологий первой из государственных корпораций завершила реорганизацию и с 11 марта 2011 г. перерегистрирована в открытое акционерное общество «РОСНАНО».

Это вызвало серьезные возражения как у самих госкорпораций, так и у ряда ученых. Гендиректор Агентства по страхованию вкладов (АСВ) Александр Турбанов в своих публичных выступлениях доказывал, что коммерческие организации не в состоянии решать задачи по стабилизации банковской системы и сами подвержены кризисам. АСВ же, по словам господина Турбанова, имеет определенные властные полномочия, а функции агентства «являются продолжением функций органов государственной власти, в частности Банка России». Появилась идея сделать такие организации юридическими лицами публичного права, приняв соответствующее законодательство.

Что же будет с государственными корпорациями в ближайшем будущем остается вопросом.

На самом деле госкорпорации, по нашему мнению, изначально и являлись юридическими лицами публичного права, статус которых до сих пор в современном законодательстве не нашел своего должного отражения.

Следует разобраться что же такое государственная корпорация.

¹ Госкорпорации нужны модернизации. URL: <http://www.gazeta.ru>

«Словарь русского языка» под корпорацией признает:

1. Объединенную группу, круг лиц одной профессии, одного сословия;
2. Одну из форм монополистического объединения².

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.

Однако на современном этапе термин корпорация часто используют не для характеристики организационно-правовой формы предприятия, а как справедливо замечает О.В. Романовская, для придания своему наименованию солидности³.

Но когда речь идет именно о государственных корпорациях, то тут еще более неясным становится организационно-правовая форма данного вида юридического лица.

Хотя в российском законодательстве не существует термина юридическое лицо публичного права, на практике же оно несомненно существует.

Государственные корпорации по нашему мнению являются одним из видов публичных юридических лиц, наряду с самим государством и его органами, а также Банком России, Счетной палатой, и другими необходимыми структурами, регулирование которых невозможно восполнить только положениями о юридических лицах, содержащихся в Гражданском кодексе. Публичная сущность госкорпораций заключается в достижении поставленных государством общественных интересов.

В доказательство этому можно привести следующее:

- явное отличие госкорпорации от других видов некоммерческих организаций, которые по общему правилу должны обладать единой организационно-правовой формой.
- подконтрольность госкорпораций государству в сфере функционирования исключительно в государственных целях.
- отсутствие контроля в сфере управления и расходования средств выделенных государством.

Государственная корпорация обладает как административными правами, так и административными обязанностями, а именно исполнение публичных поручений.

Тем самым очевиден факт обладания госкорпорациями административной правосубъектностью. Административная правосубъектность госкорпораций представляется как сложная правовая категория, которая имеет свою структуру и характеристику.

Но некоммерческие организации, видом которых по законодательству является госкорпорация, не могут и не должны помогать осуществлять самому государству его же задачи. Факт выполнения госкорпорациями некоторых функций государства отрицать невозможно.

Особенность административно-правового статуса государственных корпораций заключается в том, что они учреждаются на базе государственной собственности, предназначены для реализации деятельности, направленной на удовлетворение публичных интересов. Таким образом одним из элементов статуса госкорпорации является ее цели и задачи. Цель следует понимать как обеспечение социальных потребностей населения страны.

Факт приравнивания статуса работника государственной корпорации к статусу государственного гражданского служащего⁴ также свидетельствует именно о публичном статусе данного учреждения.

Сложным и неопределенным в законе остается вопрос, касающийся юридической природе собственности на имущество госкорпораций. С одной стороны законом определяется, что имущество переданное государством является собственностью госкорпораций, с другой стороны в период существования государственной корпорации право РФ на переданное ей государственное имущество приостанавливается. Оно восстанавливается на переданное корпорации имущество и приобретает государство на имущество, заново созданное и приобретенное государственной корпорацией во время ее действия⁵.

В своем диссертационном исследовании С.Ю. Каплин предлагает следующее: «Переданное в собственность государственных корпораций имущество следует рассматривать как новую форму собственности — госкорпоративную, поскольку государственное имущество получено в собственность для реализации государственных интересов и участия в экономических отношениях как полноправный участник рынка, размещая полученное в качестве взноса имущество для получения прибыли, используя свобод-

² См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка. — М., 1989. — С. 298.

³ См.: Романовская О.В. Публичные корпорации в российском праве. — М., 2010. — С. 348.

⁴ См.: Кудашкин В.В. Особенности правового статуса работников госкорпораций // Журнал российского права. — 2011. — №8. — С. 19.

⁵ См.: ч. 3 ст. 41 ФЗ «О государственной корпорации по атомной энергии «Росатом».

ные активы для реализации интересов корпорации»⁶. Считаем, что термин госкорпоративная собственность нельзя считать полезным для российского права. Так как передача государственной собственности госкорпорациям не является феноменом, и прослеживается в других видах некоммерческих организациях, таких как фонд, некоммерческие партнерства, автономные некоммерческие организации. Исходя из предложения выделения госкорпоративной собственности, можно выделить и фондовую собственность. Вопрос для чего, и что от этого изменится остается открытым.

На наш взгляд собственность госкорпораций следует признавать, как временно переданную собственность государства, для выполнения государственных целей и задач. Данную точку зрения поддерживает В.П. Мозолин, который считает, что право собственности в государственной корпорации как публично-правовой организации и принадлежащее ей имущество продолжает оставаться единым и неделимым, относящимся к федеральной государственной собственности⁷.

На примере законодательства Германии можно увидеть следующее: публичные корпорации также существуют. Корпорации публичного права (*Körperschaft des öffentlichen Rechts*) являются органами, выполняющими функции публичной власти, однако они не представляют собой «государственные органы» в узком смысле этого понятия, поскольку государство через них осуществляет лишь опосредованное управление. Корпорации публичного права создаются на основании соответствующего закона или нормативного подзаконного акта административного органа. Кроме того, для их создания необходим разрешительный акт надзорного органа.

Не трудно заметить сходство между публичными корпорациями в Германии и в России. Однако немецкие госкорпорации отвечают своей организационно-правовой форме и являются именно юридическими лицами публичного права, понятие которых закреплено в §1 Закона ФРГ «О порядке производства дел, находящихся в ведении административных органов».

Проблему организационно-правового статуса государственных корпораций сможет решить закрепление института юридических лиц публичного права, как объединение граждан, наделенных государственно-властными полномочиями.

Тем самым данные юридические лица можно включить в механизм осуществления государственной власти.

Наряду с органами исполнительной власти, некоторые из которых являются юридическими лицами, что содержится в положениях об их создании, государственные корпорации являются юридическими лицами именно публично(административного) права.

Справедливым является высказывание Л.Л. Чантурия: «Гражданское право не должно стремиться разработать нормы, регулирующие порядок учреждения и деятельности юридических лиц публичного права по той простой причине, что это выходит за рамки гражданско-правового регулирования, и гражданское право не в состоянии предусмотреть все формы и особенности этих лиц»⁸.

Что касается госкорпораций, то законодательное закрепление их в качестве вида некоммерческих организаций считаем неэффективным и противоречащим нормам гражданского кодекса шагом. Нельзя ни согласиться с предложением А. Курбатова: «Пример ЦБ РФ показывает, что в ГК РФ должна быть предусмотрена отдельная организационно-правовая форма юридических лиц, относящихся к некоммерческим и некорпоративным организациям. Это те юридические лица, которые учреждаются Российской Федерацией и выполняют определенные публичные функции под контролем высших исполнительных органов власти, утверждающих их уставы. При этом они не должны являться собственниками переданного им имущества»⁹.

Само по себе учреждение госкорпораций могло стать весьма перспективным решением важных стратегических задач государства. Однако, в той организационно-правовой форме в которой они существуют сейчас нетрудно заметить, их деятельность сопряжена с коррупцией.

Государственные корпорации наделены функциями, характерными для министерств, служб и агентств, и наряду с этим они являются хозяйственными субъектами. Реорганизация госкорпораций в акционерные общества приведет к главному — исчезновению общественно-полезной цели функционирования.

⁶ См.: Каплин С.Ю. Государственная корпорация как субъект права: Дис. ... канд. юрид. наук. – Самара, 2011.

⁷ См.: Мозолин В.П. Правовой статус государственной корпорации и юридическая природа права собственности на принадлежащее ей имущество // Журнал российского права. – 2009. – №1. – С. 20.

⁸ См.: Чантурия Л.Л. Юридические лица публичного права: их место в гражданском праве и особенности правового регулирования // Государство и право. – 2008. – №3. – С. 12.

⁹ См.: Курбатов А.Я. Правовое регулирование деятельности государственных корпораций как организационно-правовой формы юридических лиц // СПС «КонсультантПлюс», раздел «Комментарии законодательства».

И в заключении хотелось бы сказать, что при создании государственных корпораций, на них возлагались большие надежды. Справедливо в свое время говорила И.В. Ершова: «Их создание в различных областях экономики реально позволит упростить весьма громоздкую структуру органов исполнительной власти, создать реальное связующее звено между государством и хозяйствующими субъектами»¹⁰.

На наш взгляд деятельность госкорпораций является важной и целесообразной как для государства так и для всего общества в целом. Проблема их заключается в отсутствии должного урегулирования статуса.

Для того, чтобы деятельность государственных корпораций была эффективной и направленной на до-

стижение общественно-полезного результата, а не на субъективные интересы руководителей (которые по своему статусу являются чиновниками) необходимо уделить должное внимание их организационно-правовому положению. Следует организовать должный контроль за расходованием средств, переданных государством, обеспечить работников соответствующим уровнем заработной платы, с целью предотвращения коррупционной составляющей.

Представляется возможным создания института юридических лиц публичного права, в число которых будут входить государственные корпорации. Данные юридические лица несомненно должны быть урегулированы административным правом.

Библиографический список:

1. Ершова И.В. Проблемы правового статуса государственных корпораций // Государство и право. — 2001. — № 6.
2. Каплин С.Ю. Государственная корпорация как субъект права: Дис. ... канд. юрид. наук. — Самара, 2011.
3. Кудашкин В.В. Особенности правового статуса работников госкорпораций // Журнал российского права. — 2011. — № 8.
4. Мозолин В.П. Правовой статус государственной корпорации и юридическая природа права собственности на принадлежащее ей имущество // Журнал российского права. — 2009. — № 1.
5. Романовская О.В. Публичные корпорации в российском праве. — М.: Юрлитинформ, 2010.
6. Чантурия Л.Л. Юридические лица публичного права: их место в гражданском праве и особенности правового регулирования // Государство и право. — 2008. — № 3.

References (transliteration):

1. Ershova I.V. Problemy pravovogo statusa gosudarstvennykh korporatsiy // Gosudarstvo i pravo. — 2001. — № 6.
2. Kaplin S.Yu. Gosudarstvennaya korporatsiya kak sub'ekt prava: dis ... kand. yurid. nauk. Samara, 2011.
3. Kudashkin V.V. Osobennosti pravovogo statusa rabotnikov goskorporatsiy // Zhurnal rossiyskogo prava. — 2011. — № 8.
4. Mozolin V.P. Pravovoy status gosudarstvennoy korporatsii i yuridicheskaya priroda prava sobstvennosti na prinadlezhashchee ey imushchestvo // Zhurnal rossiyskogo prava. — 2009. — № 1.
5. Ozhegov S.I. Slovar' russkogo yazyka. — M., 1989.
6. Romanovskaya O.V. Publichnye korporatsii v rossiyskom prave. — M.: YurLitinform, 2010.
7. Chanturiya L.L. Yuridicheskie litsa publichnogo prava: ikh mesto v grazhdanskom prave i osobennosti pravovogo regulirovaniya // Gosudarstvo i pravo. — 2008. — № 3.

¹⁰ См.: Ершова И.В. Проблемы правового статуса государственных корпораций // Государство и право. — 2001. — №6. — С. 41.