

СИСТЕМЫ СТАБИЛИЗАЦИИ: ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ

Колесников Ю.А., Шарапов М.Ю.

ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСКОРПОРАЦИЙ НА ПРИМЕРЕ АГЕНТСТВА ПО СТРАХОВАНИЮ ВКЛАДОВ: К ВОПРОСУ О ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТИ СУЩЕСТВОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ ФОРМЫ «ГОСУДАРСТВЕННАЯ КОРПОРАЦИЯ»

Аннотация: Предметом исследования в представленной статье является правовое регулирование госкорпораций в РФ. Объектами исследования являются характеристики госкорпораций как юридических лиц, при этом основное внимание уделяется финансово-правовому аспекту их регулирования. Основным примером госкорпорации и главным объектом рассмотрения выступает АСВ. Целью работы является формулирование возможностей совершенствования финансово-правового регулирования госкорпораций. Автор подробно рассматривает такие аспекты, как уникальность правового статуса госкорпораций, а также перспектива их замены в законодательстве на «публично-правовые компании». Методологической основой исследования послужили общенаучные методы познания, такие как системный анализ и синтез, обобщение, группировка, аналогия и частнонаучные методы: монографический, статистико-экономический, расчетно-конструктивный. Новизна исследования заключается в выявлении проблем существующего механизма финансово-правового регулирования госкорпораций. Особым вкладом автора в исследование темы является обобщение различных точек зрения и предложений по вопросу целесообразности существования рассматриваемой организационно-правовой формы. Практическая значимость исследования заключается в разработке научно обоснованных положений, выводов, рекомендаций по повышению эффективности правового регулирования госкорпораций. Автор приходит к выводу о нецелесообразности использования иной организационно-правовой формы юридических лиц, рассматривая в качестве примера Агентство по страхованию вкладов и отмечает необходимость сохранения госкорпораций в законодательстве РФ. Полученные в исследовании результаты могут использоваться органами государственной власти всех уровней при разработке мер по совершенствованию законодательства в данной сфере.

Ключевые слова: Правовое регулирование, юридическое лицо, государственная корпорация, публично-правовые компании, страхование вкладов, правовой статус, организационно-правовая форма, эффективность, совершенствование законодательства, система страхования вкладов.

Abstract: The subject of this research is the legal regulation of state corporations in the Russian Federation. The objects of research are the characteristics of state corporation as legal entities, while majority of the attention is dedicated to the financial legal aspect of their regulation. The main example of state corporation and the key object of the analysis is the IIA. The goal of this work is to formulate possible improvements to the financial legal regulation of state corporations. The authors meticulously review aspects such as uniqueness of the legal status of state corporations, as well as the prospects of their change in the legislation to “public law companies”. The scientific novelty of this research consists in the determination of the problems within the current mechanism of the financial legal regulation of state corporations. Authors' contribution into the research of this topic lies in the generalization of various points of view and proposals on the issue

Системы стабилизации: финансовый контроль

of reasonableness of the existence of the legal organization form in question. The practical importance of this research consists in development of a scientifically substantiated positions, conclusions, and recommendations on improving efficiency of the legal regulation of state corporations.

Keywords: *Legislation improvement, efficiency, legal regulation, legal entity, state corporation, public legal companies, deposit insurance, legal status, legal organizational form, Deposit insurance system.*

Как известно, такая организационно-правовая форма юридического лица, как государственная корпорация, денежные фонды которой формируются за счёт государственных денежных средств, представляет собой одну из форм децентрализованных фондов, необходимых государству для осуществления финансовой деятельности. В соответствии с ФЗ от 12.01.1996 N 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», государственной корпорацией может быть признана некоммерческая организация, которая не имеет членства и учреждается Российской Федерацией на основе имущественного вноса, а также создается для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций[1].

Роль госкорпораций в функционировании государства и жизни общества РФ значительна. Так, в финансовой сфере в настоящее время действуют такие корпорации, как «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» и «Агентство по страхованию вкладов» (далее – АСВ). АСВ – это госкорпорация, деятельность которой в наибольшей мере соотносится с главной целью создания юридических лиц в форме ГК, а именно, с осуществлением социальных, управленческих или иных общественно полезных функций.

Рассматриваемая проблема правового статуса госкорпораций в законодательстве РФ получает в последнее время большую актуальность в связи с деятельностью ЦБ РФ по отзыву лицензий у коммерческих банков, последствиями которой являются ликвидационные процедуры и необходимость произведения страховых возмещений вкладчикам описанных банков. Деятельность госкорпорации АСВ напрямую связана с данными процессами, что обуславливает необходимость рассмотрения вопроса о правовом статусе госкорпораций с точки зрения не только теории, но и практического применения.

Деятельность госкорпораций регулируется как гражданским правом, которым устанавливается их правовой статус, так и финансовым правом, которое регламентирует их финансирование, правовое положение имущества и денежных фондов, взаимодействие с бюджетом, налогообложение, финансовый контроль за

их деятельностью. Кроме того, правовое регулирование госкорпораций во многом производится в соответствии с ГК РФ посредством выведения индивидуальных требований для каждой госкорпорации. Тем не менее, нам представляется необходимым выделить основные черты, присущие всем государственным корпорациям. В качестве примера приведем корпорацию АСВ как наиболее типичную.

1. Госкорпорация учреждается на основании федерального закона, для ее создания не являются необходимыми учредительные документы, которые предусматривает Гражданский кодекс РФ. Так, корпорация АСВ была создана в 2003 г. на основании ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» [2].

2. ГК является некоммерческим юридическим лицом, иными словами, право на осуществление предпринимательской деятельности корпорация будет иметь лишь в рамках достижения целей и соответствующую тем целям, ради которых она создана. К примеру, АСВ производит инвестиции временно свободных средств фонда обязательного страхования вкладов в депозиты Банка России и/или в иные активы, совершает с Банком России сделки РЕПО.

3. Государственная корпорация является формой унитарного юридического лица, хотя ее название и не соответствует этому в полной мере.

4. Госкорпорация имеет специальную целевую правоспособность.

5. ГК призваны осуществлять определенные публичные функции. Так, АСВ призвано обеспечить функционирование системы страхования вкладов, системы гарантирования прав застрахованных лиц в системе обязательного пенсионного страхования, участвовать в мероприятиях по финансовому оздоровлению банков и осуществлять функции конкурсного управляющего банков и негосударственных пенсионных фондов.

6. Госкорпорации наделяются некоторыми властными полномочиями при осуществлении своих функций. АСВ обладает такими полномочиями в отношении коммерческих банков, без определенных полномочий осуществление ее функций невозможно. Например, к

таким полномочиям относятся размер ставки страховых взносов в фонд страхования вкладов, порядок ее расчета и уплаты банками таких взносов, устанавливаемые непосредственно АСВ.

7. Формой обособления имущества выступает право собственности. АСВ является собственником имущества, сформированного за счет страховых взносов, уплачиваемых банками-участниками ССВ, первоначального имущественного взноса РФ, доходов от инвестирования временно свободных средств фонда обязательного страхования вкладов и других источников.

8. Агентство не принимает на себя обязательства Российской Федерации. Российская Федерация не принимает на себя обязательства Агентства.

9. Несмотря на наличие определенной управленческой и финансовой автономности, возложенные на госкорпорацию функции осуществляются под контролем государства.

10. Правовое положение каждой государственной корпорации устанавливает закон, который предусматривает ее создание. Среди положений, которые должен содержать такой закон – положения о цели ее деятельности, порядке управления ее деятельностью, порядке реорганизации и ликвидации государственной корпорации и др.

От общей характеристики правового статуса госкорпораций как юридических лиц нам представляется необходимым перейти непосредственно к его финансово-правовому аспекту. Отметим основные его особенности.

1. Имущество госкорпорации принадлежит ей по праву собственности, но эту собственность нельзя считать частной. Имущество и денежные средства, которые составляют взнос учредителя (РФ), перестают быть объектом собственности государства и приобретают особый статус – статус публичной собственности, которая ГК РФ не предусматривается. Таким образом, являясь собственником своего имущества, госкорпорации не обладают полным правом собственника, касающимся распоряжения своим имуществом, что соответствует публичному характеру их деятельности и соответствующей компетенции. Однако, в случае ликвидации госкорпорации её имущество приобретает статус государственной собственности. ФЗ о конкретной госкорпорации определяет цели, для достижения которых имущество может быть использовано. АСВ призвано обеспечить функционирование системы страхования вкладов, для такой цели его имущество и может быть использовано.

Итак, не являясь централизованным фондом денежных средств, имущество госкорпораций не яв-

ляется собственностью РФ и находится за пределами ее бюджетной системы, следовательно: а) принципы бюджетной системы (включая прозрачность) по отношению к ГК не действуют; б) формирование доходов и расходов, а также бюджетно-процессуальная деятельность госкорпорации не подпадают под действие правил БК РФ; в) таким образом, финансово-правовой статус госкорпорации в бюджетном праве, как и ее отношения с бюджетом, не отличаются чем-либо от любого другого юридического лица [3].

В целом же, краткость законодателя в регулировании вопроса о финансово-правовом регулировании госкорпораций во многом обуславливается определенной управленческой и финансовой автономностью госкорпораций в получении доходов. Так, формирование имущества АСВ происходит большей частью не за счет имущественного взноса учредителя – РФ, а за счет обязательных взносов банков.

Одной из главных функций АСВ является формирование фонда обязательного страхования вкладов. Данный фонд считается обособленным от иного имущества Агентства. Он является совокупностью денежных средств и иного имущества, формируемых и используемых в соответствии с основной целью существования агентства – обеспечением функционирования системы страхования вкладов. Основные денежные средства рассматриваемого фонда направляются Агентством в первую очередь на организацию выплат возмещения по вкладам и компенсацию расходов, которые связаны с вопросами обязательного страхования вкладов; во вторую очередь, осуществляется финансирование деятельности автономной некоммерческой организации «Фонд защиты вкладчиков». Учет каждой статьи расходов ведется обособленно.

2. В качестве следующей особенности госкорпорации отметим ее налогово-правовой статус. Учитывая то, что госкорпорации являются крупнейшими налогоплательщиками, поскольку они аккумулируют огромные денежные средства (например, ГК «Росатом»), необходимо отметить, что Налоговый кодекс не предусматривает значительных особенностей, касающихся их статуса (что касается и «АСВ»). Тем не менее, существует ряд исключений: например, доход в виде имущественного взноса Российской Федерации в имущество государственной корпорации не подвергается налогообложению [5].

3. Также представляется необходимым выделить несколько уровней осуществления финансового контроля за деятельностью госкорпорации, в частности, АСВ подвержено государственному финансовому

Системы стабилизации: финансовый контроль

контролю, обязательному независимому аудиторскому контролю и внутреннему контролю.

Правительство РФ и Банк России осуществляют финансовый контроль за счет наличия своих представителей в Совете директоров Агентства; Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, Счетная палата РФ и независимые аудиторские организации также осуществляют контроль в соответствии с действующим законодательством. Так, исходя из положений ст. 42 ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» от 23.12.2003 советом директоров Агентства ежегодно на конкурсной основе определяется аудиторская организация для проведения проверки использования Агентством фонда обязательного страхования вкладов.

Представляется также необходимым отметить те критические замечания, которые существуют в отношении контроля за госкорпорациями. Так, д.э.н, М.Г.Делягин констатирует, что госкорпорации выведены даже из-под формального контроля государственных органов. Он также отмечает необязательность отчета госкорпораций о своей деятельности перед госорганами, кроме ежегодного представления правительству России ряда отчетов.

«В частности, госкорпорации не обязаны отчитываться перед госорганами о своей деятельности, за исключением ежегодного представления правительству России годового отчета, аудиторского заключения по ведению бухгалтерского учета и финансовой (бухгалтерской) отчетности, заключения ревизионной комиссии по результатам проверки финансовой (бухгалтерской) отчетности, некоторых иных документов.

Любые другие федеральные органы государственной власти, включая Минюст и Росрегистрацию, налоговую и таможенную службу, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления не вправе вмешиваться в деятельность корпораций». Госкорпорация даже не обязана публиковать такую отчетность (кроме отчетности, прямо названной законом о ее создании)[6].

Все это создает основу для критики госкорпораций, в частности, по М.Г. Делягину, еще и из-за того, что ключевыми признаками госкорпораций являются «безвозмездная приватизация» госимущества, непрозрачность и бесконтрольность[6]. В научной литературе периодически звучат предложения о ликвидации госкорпораций. А в случае с АСВ, например, предложения о преобразовании его в коммерческое юридическое лицо (страховое общество) с передачей властных полномо-

чий госорганам. В связи с этим необходимо отметить следующее.

Во-первых, в вопросе о целесообразности функционирования в РФ госкорпораций следует в первую очередь отталкиваться от их эффективности, от соответствия формы «госкорпорация» содержанию и специфике тех целей и задач, которые диктуются экономическими реалиями и ставятся перед ними учредителем (РФ). Учитывая то, что создание в 1999 г. госкорпорации Агентство по реструктуризации кредитных организаций с целью обеспечения функционирования системы страхования вкладов привело к стабилизации банковской системы, опыт можно признать успешным.

Во-вторых, АСВ не может быть ни хозяйственным обществом (ввиду отсутствия в качестве основной цели извлечения прибыли), ни учреждением (которое владеет имуществом на праве оперативного управления), ни фондом (в силу отсутствия властных полномочий)[7].

В-третьих, при рассмотрении этого вопроса необходимо понимать сущность АСВ, сущность возложенных на него функций и требуемых для выполнения этих функций элементов правового статуса. Генеральный директор ГК АСВ в 2004-2012 гг., д.ю.н., Турбанов Александр Владимирович отмечает следующую принципиальную позицию: «страхование вкладов, предупреждение банкротства банков и их ликвидация – функции, настолько юридически и технологически связанные между собой, что во всем мире считается необходимым осуществлять их одному субъекту» [8]. Т.е. это исключает возможность разделения функций АСВ на «страховую» и «управленческую» части. Передать же эти функции в совокупности коммерческому юридическому лицу тоже невозможно, так как деятельность по санации банков включает в себе слишком большие экономические риски, наделение властными полномочиями противоречило бы основам гражданского оборота и по другим причинам.

В-четвертых, как выделяет А.В. Турбанов, госкорпорациям присущи признаки, которые определяют их сущность именно как «юридических лиц публичного права». Госкорпорации обладают ярко выраженными публичными функциями, определенными властными полномочиями, правом собственности на имеющееся имущество. Поэтому логичным было бы разрабатывать известную зарубежному законодательству категорию «юридических лиц публичного права», которая теоретически могла бы способствовать унификации законодательства в случае преобразования госкорпораций. Некоторые ученые предлагают понимать «юридическое лицо

публично-права» как новую организационно-правовую форму «публично-правовая компания».

В-пятых, отметим, что нашим законодателем был в некоторой степени перенят успешный зарубежный опыт в вопросах, касающихся деятельности госкорпораций. Так, американская Федеральная корпорация страхования вкладов («Federal Deposit Insurance Corporation») на протяжении долгого времени успешно осуществляет свою деятельность в качестве независимого агентства как корпорация федерального правительства. Безусловно, статус FDIC можно назвать специфичным, но это не рассматривается в качестве причины возможного её преобразования в страховое общество.

В науке идет активная дискуссия по поводу целесообразности наличия такой организационно-правовой формы, как государственная корпорация. В Концепции развития гражданского законодательства РФ, принятой 7 октября 2009 г., отражено негативное отношение к этой разновидности юридических лиц, а в ежегодном Послании Президента РФ Федеральному Собранию 2009 г. содержится мнение о бесперспективности этой формы и необходимости замены госкорпораций на контролируемые государством акционерные общества. С того времени прошло 6 лет, но госкорпорации продолжают существовать, более того, принимаются решения о создании новых, например, во второй половине 2015 года ожидается создание госкорпорации «Роскосмос». Тем не менее, 08.07.2015 на сайте Правительства РФ были опубликованы поправки к проекту Федерального закона N 252441-6 «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [9], что означает, что Правительство вернулось к работе над законопроектом о публично-правовых компаниях (далее – ППК), который находится в Госдуме с 2013 года. Упоминание о ППК в Гражданском кодексе РФ появилось в ст. 50 в 2014 году Федеральным законом от 5 мая 2014 г. N 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации». Тем не менее, на данный момент в ГК, кроме названия, об этой форме корпораций информации не содержится.

Отталкиваясь от законопроекта о ППК, необходимо отметить, что принципиальных отличий таких компаний от ГК не наблюдается. Такого же мнения придерживаются и в «АСВ». Так, на заседании Экспертно-аналитического совета при АСВ 17 сентября 2013 года были рассмотрены важные вопросы, касающиеся за-

конопроекта о публично-правовых компаниях (ППК) в Российской Федерации. Юрист Юридического центра «Право и консалтинг» Анатолий Козлачков в своем докладе на тему «Применение закона о публично-правовых компаниях к деятельности государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов», отмечает отсутствие принципиальных отличий ППК от государственных корпораций в тексте проекта, а также отсутствие «реальных положительных нововведений для повышения эффективности работы Агентства вследствие изменения его статуса». Отметим также, что в случае принятия законопроекта Агентство может понести значительные издержки организационного и финансового характера, которые повлекут за собой определенные сложности в его текущей деятельности [10].

В заключение нам представляется необходимым обозначение следующих выводов:

Правовой статус госкорпораций в сравнении с другими организационно-правовыми формами юридических лиц может быть назван уникальным и противоречивым;

Применительно к тем публичным функциям, которые возложены на Агентство по страхованию вкладов, использование данной правовой конструкции полностью себя оправдывает;

Существует потребность в сохранении госкорпораций или подобных им форм юридических лиц в законодательстве. На примере АСВ особенно проявляется то, что заменить данную форму иным юридическим лицом не представляется возможным и целесообразным;

Законодателю необходимо обратить внимание на проработку вопроса, касающегося терминологии, так как «корпорация» в классическом ее понимании – это юридическое лицо, имеющее членство, что не соответствует статусу госкорпорации;

Госкорпорация является «юридическим лицом публично-права», что объясняется и её публичными функциями, и властными полномочиями, и фактическим статусом имущества. Поэтому представляется необходимой законодательная разработка понятия «юридическое лицо публично-права» в целях унификации законодательства, что могло бы сохранить плюсы конструкта госкорпораций, нивелировав минусы;

Отталкиваясь от текста законопроекта о ППК, отметим, что данная организационно-правовая форма, которая призвана функционально заменить госкорпорации, не соответствует заявленным целям, поскольку не удастся отследить изменения в законодательстве, которые действительно направлены на замену одной формы другой.

Системы стабилизации: финансовый контроль**Библиография:**

1. Федеральный закон «О некоммерческих организациях от 12.01.1996 N 7-ФЗ (ред. от 02.05.2015) // Собрание законодательства РФ, 15.01.1996, N 3, ст. 145;
2. Федеральный закон «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» от 23.12.2003 N 177-ФЗ (ред. от 13.07.2015) // Собрание законодательства РФ, 29.12.2003, N 52 (часть I), ст. 5029;
3. Стриханова Д. М. Государственные корпорации как субъекты финансовых правоотношений: дисс... кандидата юридических наук: 12.00.14– М., 2010. – 213 с.;
4. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 13.07.2015) // Собрание законодательства РФ, 03.08.1998, N 31, ст. 3823;
5. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 N 117-ФЗ (ред. от 29.06.2015) // «Собрание законодательства РФ», 07.08.2000, N 32, ст. 3340;
6. М.Г. Делягин. «Государственные корпорации как фактор модернизации России». Выступление на заседании «Мастерской будущего» при Санкт-Петербургском диалоге в Мюнхене 16 февраля 2007 года. [Электронный ресурс]: <http://www.pomorcpp.org/insight/print.html?id=574> (дата обращения: 15.08.2015);
7. Турбанов А.В. Государственная корпорация «Агентство по страхованию вкладов» как юридическое лицо публичного права // Вестник Саратовской государственной академии права. 2010. N 2
8. Российская газета. 2009, 13 ноября.
9. Поправки Правительства к законопроекту о публично-правовых компаниях. // [Электронный ресурс]: <http://government.ru/activities/18764/> (дата обращения: 15.08.2015)
10. Экспертно-аналитический совет обсудил законопроект о преобразовании госкорпораций в публично-правовые компании. // [Электронный ресурс]: http://www.asv.org.ru/agency/for_press/pr/299448/?sphrase_id=14658 (дата обращения: 15.08.2015)

References (transliterated):

1. Strikhanova D. M. Gosudarstvennye korporatsii kak sub"ekty finansovykh pravootnoshenii: diss... kandidata yuridicheskikh nauk: 12.00.14– М., 2010. – 213 s.;
2. M.G.Delyagin. «Gosudarstvennye korporatsii kak faktor modernizatsii Rossii». Vystuplenie na zasedanii "Masterskoi budushchego" pri Sankt-Peterburgskom dialoge v Myunkhene 16 fevralya 2007 goda. [Elektronnyi resurs]: <http://www.pomorcpp.org/insight/print.html?id=574> (data obrashcheniya: 15.08.2015);
3. Turbanov A.V. Gosudarstvennaya korporatsiya "Agentstvo po strakhovaniyu vkladov" kak yuridicheskoe litso publichnogo prava // Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi akademii prava. 2010. N 2