

---

## ГОСУДАРСТВЕННАЯ КОРПОРАЦИЯ: СУБЪЕКТ С ОСОБЫМ ПРАВОВЫМ СТАТУСОМ

**А.Н. Кирсанов, Т.Ю. Северьянова**

Кафедра гражданского и трудового права  
Российский университет дружбы народов  
*ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198*

В статье рассматриваются вопросы, связанные с правовым статусом государственной корпорации в сравнении со статусом акционерного общества. Авторы подчеркивают уникальные и специфические свойства, анализируют порядок создания и ликвидации госкорпорации, а также дают оценку достоинствам и недостаткам данной организационно-правовой формы юридических лиц.

**Ключевые слова:** государственная корпорация, учредитель государственной корпорации, некоммерческая организация, государственная собственность, самостоятельный субъект гражданского оборота.

Согласно ст. 7.1 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее — Закон о некоммерческих организациях) 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.

К появлению организационно-правовой формы российской государственной корпорации привело сочетание правового статуса самостоятельного субъекта гражданского оборота, в том числе и международного коммерческого оборота, и органа, выполняющего некоторые государственные функции [8]. Законодательное закрепление такой новационной организационно-правовой формы некоммерческой организации, как государственная корпорация, произошло в результате внесения поправки в Закон о некоммерческих организациях Федеральным законом от 8 июля 1999 г. № 140-ФЗ «О внесении дополнения в Федеральный закон «О некоммерческих организациях».

Государственная корпорация создается на основании федерального закона. Имущество, переданное государственной корпорации Российской Федерацией, трансформируется из имущества, принадлежащего государству на праве собственности, в собственность государственной корпорации.

Таким образом, после юридического рождения государственной корпорации оно перестает быть объектом государственной собственности, и, следовательно, государство утрачивает вещное право на имущество созданной им государственной корпорации, а также обязательственное право в отношении самой

госкорпорации. Как следствие этого контроль за использованием и расходованием имущества государственных корпораций выведен из-под надзора Счетной палаты Российской Федерации. Поэтому учредитель госкорпорации — государство не сможет предотвратить возможное нецелевое расходование этого имущества и применить санкции за подобное нарушение.

Иными словами, государство предоставило имущественную основу для корпорации, выделив ей часть своего имущества, перешедшего на праве собственности к самой корпорации, и, таким образом, исключило возможность собственного вмешательства в дальнейшее распоряжение этим имуществом. При этом госкорпорация остается в общем правовом поле и должна действовать исходя из уставных целей и задач.

Государственная корпорация не отвечает по обязательствам Российской Федерации, а Российская Федерация не отвечает по обязательствам государственной корпорации, если законом, предусматривающим создание государственной корпорации, не предусмотрено иное. При этом государственная корпорация использует имущество для целей, определенных законом, предусматривающим создание государственной корпорации [11].

Государственная корпорация может осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых она создана, и соответствующую этим целям [11]. Но, как показывает практика применения Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», «...во многих автономных учреждениях доля дохода, получаемого от предпринимательской деятельности, становится все более весомой по сравнению с тем финансированием, которое они получают от собственников, учредивших их» [6]. При этом максимальный объем дохода, получаемый от этой деятельности, и его процентное соотношение с первоначальным взносом, предоставляемым государством при создании госкорпорации для достижения некоммерческих целей, не закрепляется ни в Гражданском кодексе Российской Федерации (далее — ГК РФ), ни в Законе о некоммерческих организациях. Следовательно, бесспорным является утверждение проф. В.П. Мозолина о том, что «...с точки зрения действующего законодательства не существует каких-либо противопоказаний для отнесения к группе некоммерческих организаций государственных корпораций (компаний)» [6].

Противники создания Российской Федерацией государственных корпораций считают, что передача имущества в собственность последним является безвозмездной приватизацией, «...так как последующее распоряжение этим имуществом, по сути, осуществляется небольшой группой чиновников, входящих в высшие органы управления государственных корпораций. Это может привести к нецелевому использованию имущества государственных корпораций» [5].

Эта точка зрения является спорной в силу того, что согласно ст. 1 Федерального Закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (далее — Закон о приватизации) под приватизацией государственного и муниципального имущества понимается

возмездное отчуждение имущества, находящегося в собственности Российской Федерации (далее — федеральное имущество), субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, в собственность физических и (или) юридических лиц. Однако «ни законодательство, ни практика его применения не знает безвозмездной приватизации. Поэтому из анализа передачи Российской Федерацией имущества госкорпорациям понятие “приватизация” должно быть исключено...» [13].

По мнению вице-преьера И.И. Шувалова, выступавшего на XII Петербургском международном экономическом форуме в 2008 г., госкорпорации нужны как раз для регулирования таких общественных отношений, в которых рыночные агенты самостоятельно действовать не могут [14].

С этими словами нельзя согласиться в силу того, что коммерческие структуры могут выполнять функции государственных корпораций. Так, например, открытое акционерное общество с участием государства как акционера, при которой акционер-государство действует не в целях извлечения прибыли, а в целях реализации части своих функций, решения первоочередных экономических и социальных задач, а также в целях осуществления специальных федеральных целевых программ.

Государственная корпорация как организационно-правовая форма имеет ряд недостатков.

Во-первых, это непрозрачность в управлении переданными государством ресурсами. Ввиду отсутствия контроля за соответствием деятельности государственной корпорации целям и задачам ее создания существует возможность его приоритетного расходования и потребления для собственного обеспечения в ущерб осуществлению деятельности в интересах всего общества. «В большинстве законов о создании госкорпораций либо полностью отсутствуют критерии оценки степени достижения их законодательно установленных целей (Ростехнологии, Роснано, Росатом и АСВ), либо критерии отличаются существенно от уже заявленных целей и не позволяют контролировать степень их достижения (Росатом и Внешэкономбанк).

Единственным исключением можно считать Олимпстрой, но это, возможно, объясняется конкретностью и узкой направленностью деятельности данной ГК: строительством олимпийского комплекса города Сочи (четкий критерий — ход строительства и выполнение его планов)» [2].

В акционерных обществах с участием государства как акционера, напротив, управление ресурсами является прозрачным. Государство вправе контролировать наиболее значимые сферы экономики, воспользовавшись специальным правом на участие в управлении акционерным обществом, т.е. путем введения правового режима акционерного общества с «золотой акцией». «Золотая акция» предоставляет комплекс прав, обеспечивающих полный контроль за акционерным обществом, в том числе право накладывать вето при принятии общим собранием акционеров решений о заключении крупных сделок и сделок, в совершении которых имеется заинтересованность [12]. За хозяйственно-

экономической деятельностью акционерного общества устанавливается внешний контроль, который осуществляется аудиторской организацией и позволяет подтвердить достоверность данных, содержащихся в отчетах и иных финансово-экономических документах общества, а также выявить факты «...нарушения установленных правовыми актами РФ порядка ведения бухгалтерского учета и представления финансовой отчетности» [3].

Во-вторых, это отсутствие наступления ответственности госкорпораций. «В законах не прописаны возможные санкции за невыполнение программ и несоответствие фактических значений показателей целевым, а также процедуры пересмотра программ в подобных случаях по инициативе учредителя» [3]. Имущественная ответственность некоторых государственных корпораций является ограниченной. «В соответствии с п. 1 ст. 56 ГК РФ и п. 2 ст. 25 Закона о некоммерческих организациях госкорпорации как юридические лица отвечают по своим обязательствам всем принадлежащим им имуществом.

Из этого правила в настоящее время установлены два исключения:

1) на основании п. 9 ст. 3 Закона о госкорпорации «Росатом» предусмотрено утверждение Правительством РФ перечня имущества госкорпорации «Росатом», на которое не может быть обращено взыскание;

2) на основании п. 5 ст. 33 Закона о страховании вкладов не может быть обращено взыскание по обязательствам госкорпорации «АСВ» на фонд обязательного страхования вкладов, за исключением случаев, когда обязательства госкорпорации «АСВ» возникли в связи с неисполнением ею обязанности выплачивать возмещение по вкладам» [9]. Получается, что выступая субъектом гражданских правоотношений, в случае обращения взыскания на имущество госкорпорации кредиторы не смогут в полной мере удовлетворить свои требования за счет установления так называемого иммунитета на закрепленный перечень имущества. Следует упомянуть и о невозможности признания госкорпорации банкротом и невозможности ее ликвидации без воли ее учредителя, в силу чего кредиторы также не смогут удовлетворить свои требования за счет конкурсной массы, т.е. имущества должника, имеющегося на момент открытия конкурсного производства и выявленного в его ходе. Акционерное общество же несет ответственность по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом.

В-третьих, ввиду отсутствия консолидированного нормативного акта, регулирующего порядок создания, деятельность и ликвидацию государственных корпораций, а также порядок оплаты труда и правовой статус их работников может происходить подмена нормативного регулирования деятельности государственных корпораций индивидуально-правовым. Так, в 2009 г. была проведена проверка госкорпораций Генеральной прокуратурой и Контрольным управлением Президента. Было установлено, что «...действуя вне рамок правового поля, органы управления корпораций устанавливают недостаточно обоснованные расходы на оплату труда. Такие факты установлены в «РоснаноТехе», Фонде содействия реформе ЖКХ, «Олимпстрой», Внешэкономбанке. Случаи

малообоснованных значительных расходов на оплату труда, выплату необоснованных премий также распространены в деятельности «РоснаноТеха», Фонда содействия реформе ЖКХ, «Олимпстрой», Внешэкономбанка...» [1]. Между тем порядок создания и ликвидации акционерных обществ регулируется единым консолидированным актом — Федеральным законом от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (далее — Закон об акционерных обществах).

Несмотря на указанные недостатки, можно сказать, что государственная корпорация является уникальной и специфичной организационно-правовой формой. Подтверждением этому прежде всего может служить специальный, исключительный способ ее создания: единственным субъектом, который уполномочен на ее создание, является Российская Федерация, причем воля Российской Федерации, направленная на создание госкорпорации, является результатом консолидации волеизъявлений всех органов государственной власти.

Еще одной характерной чертой, свойственной исключительно государственным корпорациям, является порядок формирования имущества при их создании, который заключается в следующем.

«Во-первых, имущество государственной корпорации при ее создании формируется за счет внесения государством имущественного вклада. Во-вторых, имущественный вклад вносится исключительно Российской Федерацией, т.е. государством, а не каким-либо государственным органом или лицом. В-третьих, субъектом, принимающим решение о внесении имущественного вклада, является Правительство РФ. В-четвертых, указанный субъект (Правительство РФ) определяет состав, порядок, срок и форму внесения имущественного вклада в государственную корпорацию» [4].

Экс-президент Российской Федерации Д.А. Медведев в своем Послании Федеральному Собранию РФ от 12 ноября 2009 г. заявил: «Я считаю эту форму в современных условиях в целом бесперспективной. Корпорации, которые имеют определенные законом временные рамки работы, должны по завершении их деятельности быть ликвидированы, а те, которые работают в коммерческой, в конкурентной среде, должны быть со временем преобразованы в акционерные общества, контролируемые государством. В дальнейшем они или сохранятся в государственном секторе, там, где нам это необходимо, или будут реализованы частным инвесторам» [7].

Реформа ГК РФ [10] предполагает уточнение положений действующего законодательства о юридических лицах. Однако в Концепции ничего не сказано о необходимости сохранения госкорпорации как обособленного вида юридического лица. И это справедливо: корпорация, по смыслу Концепции, это организация, основанная на членстве, тогда как госкорпорация не предполагает членского участия. На наш взгляд, это вполне обоснованно, поскольку для государства реализация конкретных проектов более выгодна в случае, когда осуществим реальный контроль. Государственная корпорация, как мы выяснили, не оставляет собственно государству реальных рычагов управления.

Несомненно, с этой точки зрения более предпочтительной формой участия государства в целевых проектах может считаться акционерное общество, организационно-правовая форма которого включает необходимый и достаточный набор юридических и экономических инструментов контроля. Госкорпорация же, являясь сравнительно новой организационно-правовой формой, не обладает и долей преимуществ, предлагаемых акционерными обществами. Это обстоятельство делает госкорпорации конечно же исключительным субъектом, но отнюдь не полноценным.

#### ЛИТЕРАТУРА

- [1] Доклад Генерального прокурора Ю.Я. Чайки. Москва. Кремль. 10 ноября 2009 г.
- [2] *Завадников В.Г.* Госкорпорации — шаг вперед или назад? // *Воздушно-космическая оборона*. — 2008. — № 3.
- [3] *Корпоративное право: Учебник / Под ред. И.С. Шиткина*. — М.: «Волтерс Клувер», 2008.
- [4] *Кудашкин В.В.* О роли и специфике организационно-правовой формы государственной корпорации в современных экономических условиях // *Журнал российского права*. — 2010. — № 4.
- [5] *Курбатов А.Я.* Обеспечение целевого использования имущества государственными корпорациями // *Законы России: опыт, анализ, практика*. — 2009. — № 6.
- [6] *Мозолин В.П.* Государственная корпорация vs акционерное общество // *Журнал российского права*. — 2010. — № 6.
- [7] Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации // *Российская газета*. — 2009. — № 214.
- [8] *Саркисов А.К.* Государственные корпорации и государственные компании в законодательстве Российской Федерации // *Административное и муниципальное право*. — 2010. — № 2.
- [9] *Ткачëв В.Н.* Госкорпорации в России: некоторые аспекты реформирования правового статуса и эффективности деятельности // *Законодательство*. — 2010. — № 11.
- [10] Указ Президента РФ от 18 июля 2008 г. № 1108 «О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации» // СПС «Гарант».
- [11] Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // СПС «Гарант».
- [12] Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» // СПС «Гарант».
- [13] *Цимерман Ю.С.* Государственная корпорация — специфика правового регулирования // *Право и экономика*. — 2008. — № 10.
- [14] *Шувалов И.И.* Поменьше государства // *Российская бизнес-газета*. — 2008. — № 657.

## STATE CORPORATION: SUBJECT WITH SPECIAL LEGAL STATUS

A.N. Kirsanov, T.Yu. Severyanova

The Department of Ecology and Land Law  
Peoples' Friendship University of Russia  
6, Miklukho-Maklaya, Moscow, Russia, 117198

This article deals with the legal status of State Corporation in comparison with the legal status of the JSC. The authors accent unique and specific characteristics of State Corporation, analyze its creation procedure and liquidation. They also evaluate advantages and disadvantages of this legal form of organization.

**Key words:** state corporation, incorporator of state corporation, non-profit organization, state property, separate entity of civil commerce.

### REFERENCES

- [1] Doklad General'nogo prokurora Yu.Ya. Chayki. Moskva. Kreml'. 10 noyabrya 2009 g.
- [2] Zavadnikov V.G. Goskorporatsii — shag vpered ili nazad? // *Vozdushno-kosmicheskaya oborona*. — 2008. — № 3.
- [3] Korporativnoe pravo: Uchebnik / Pod red. I.S. Shitkina. — M.: «Volters Kluver», 2008.
- [4] Kudashkin V.V. O roli i spetsifike organizatsionno-pravovoy formy gosudarstvennoy korporatsii v sovremennykh ekonomicheskikh usloviyakh // *Zhurnal rossiyskogo prava*. — 2010. — № 4.
- [5] Kurbatov A.Ya. Obespechenie tselevogo ispol'zovaniya imuschestva gosudarstvennymi korporatsiyami // *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika*. — 2009. — № 6.
- [6] Mozolin V.P. Gosudarstvennaya korporatsiya vs aktsionnoe obschestvo // *Zhurnal rossiyskogo prava*. — 2010. — № 6.
- [7] Poslanie Prezidenta Rossiyskoy Federatsii Federal'nomu Sobraniyu Rossiyskoy Federatsii // *Rossiyskaya gazeta*. — 2009. — № 214.
- [8] Sarkisov A.K. Gosudarstvennye korporatsii i gosudarstvennye kompanii v zakonodatel'stve Rossiyskoy Federatsii // *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo*. — 2010. — № 2.
- [9] Tkachev V.N. Goskorporatsii v Rossii: nekotorye aspekty reformirovaniya pravovogo statusa i effektivnosti deyatelnosti // *Zakonodatel'stvo*. — 2010. — № 11.
- [10] Ukaz Prezidenta RF ot 18 iyulya 2008 g. № 1108 «O sovershenstvovanii Grazhdanskogo kodeksa Rossiyskoy Federatsii» // SPS «Garant».
- [11] Federal'nyy zakon ot 12 yanvarya 1996 g. № 7-FZ «O nekommercheskikh organizatsiyakh» // SPS «Garant».
- [12] Federal'nyy zakon ot 21 dekabrya 2001 g. № 178-FZ «O privatizatsii gosudarstvennogo i munitsipal'nogo imuschestva» // SPS «Garant».
- [13] Tsimerman Yu.S. Gosudarstvennaya korporatsiya — spetsifika pravovogo regulirovaniya // *Pravo i ekonomika*. — 2008. — № 10.
- [14] Shuvalov I.I. Pomen'she gosudarstva // *Rossiyskaya biznes-gazeta*. — 2008. — № 657.