



СОБЫТИЕ. КОММЕНТАРИИ ЭКСПЕРТОВ



ГОСКОРПОРАЦИИ: БЫТЬ ИЛИ НЕ БЫТЬ?

Совет по кодификации гражданского законодательства выступил с инициативой упразднения государственной корпорации как организационно-правовой формы юридических лиц. Существующие корпорации предлагается преобразовать в акционерные общества. Как Вы относитесь к подобной инициативе? Необходимы ли российскому праву государственные корпорации?

Павел Крашенинников,

председатель Комитета Государственной Думы по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству, доктор юридических наук:

— Как юрист я считаю, что если бы вернуться к истокам, когда только появилась такая организационно-правовая форма, то, может быть, и не стоило ее закреплять. Но сейчас я смотрю на это не только как юрист, и понимаю, что в данной ситуации ликвидация подобной организационно-правовой формы может привести к негативным экономическим и социальным последствиям».

Евгений Суханов,

декан юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, доктор юридических наук, профессор:

— Думаю, что госкорпорации не нужны. Но чиновники у нас молодцы на выдумки: недавно в Госдуму внесли законопроект, предусматривающий создание наряду с государственными корпорациями еще и государственных компаний. С учетом того, что Дума такого рода законопроекты принимает на ура, вполне вероятно, что госкорпорации сохранятся. Будет очень жаль, если это произойдет.

ЖУРНАЛ «ЗАКОН»
№ 5 МАЙ 2009

Владимир Плигин,

председатель Комитета
Государственной Думы
по конституционному
законодательству
и государственному
строительству:

— Резко менять нормативно-правовые акты не нужно. С другой стороны, в российском законодательстве достаточно различных форм юридических лиц, которые можно использовать. Не очень правильно государству что-то придумывать по каждому поводу.

Александр Маковский,

первый заместитель председателя
Совета Исследовательского центра
частного права при Президенте
России, доктор юридических наук,
заслуженный деятель науки РФ,
профессор:

— Речь не идет о том, чтобы отменить или запретить. Этот вопрос необходимо продумать. Очевидно, нужна какая-то особая форма юридических лиц в тех случаях, когда в их деятельности в той или иной форме принимает участие государство. Но в любом случае эта форма не должна противоречить основным принципам гражданского права. Пока этот вопрос до конца не продуман, и едва ли правильно создавать в такой ситуации новые государственные корпорации.

Владимир Кудашкин,

начальник правового департамента
ГК «Ростехнологии»:

— Госкорпорация как организационно-правовая форма необходима на данном этапе развития экономики Российской Федерации для решения существующих системных проблем в области управления государственной собственностью.

В чем большое преимущество госкорпораций, например «Ростехнологии»? Одна из основных проблем сегодня в управлении государственной собственностью — это ведомственная разобщенность при принятии решений множеством различных государственных органов: это и Росимущество, и Минпромторг, и Минэкономразвития. Следствием этого всегда будет задержка при принятии решения, отсутствие оперативности. Существуют и определенные ведомственные интересы, понимаемые каждым из этих ведомств по-своему. Все эти проблемы оптимизируются и решаются госкорпорацией, которая сочетает в одном лице весь комплекс прав собственника в отношении объектов федеральной собственности.

К инициативе Совета по кодификации мы относимся как к теоретическим изысканиям, не имеющим в настоящее время необходимости в практической реализации. Да, ученые изучают эту проблему, они имеют право на свою точку зрения, никто этого права у них отнять не может, но практической целесообразности в этом нет. Госкорпорации созданы настолько недавно, что за столь короткое время еще не сумели себя проявить таким образом, чтобы ставить вопрос о ликвидации. Поэтому сейчас, когда еще нет практической отдачи, говорить об их ликвидации нам кажется нецелесообразным. Сравнительный анализ эффективности акционерных обществ и госкорпораций будет возможен только через определенное время. Опыт работы с акционерными обществами, передаваемыми в корпорацию, однозначно показывает, что особых преимуществ с точки зрения эффективности управления эта форма не создает. Проблема не в организационно-правовой форме, а в конкретном лице, являющемся руководителем предприятия или общества,



СОБЫТИЕ.
КОММЕНТАРИИ ЭКСПЕРТОВ



и в желании федеральных органов исполнительной власти эффективно управлять федеральным имуществом.

Александр Турбанов,

генеральный директор Агентства по страхованию вкладов, заведующий кафедрой регулирования финансово-кредитной деятельности Академии народного хозяйства при Правительстве РФ:

— Впервые юридическое лицо в такой организационно-правовой форме, как государственная корпорация, появилось в нашем законодательстве ровно десять лет назад. В 1999 г. было образовано Агентство по реструктуризации кредитных организаций (АРКО). Тогда потребовалось решить конкретные задачи по преодолению последствий системного банковского кризиса и снятию вызванной им социальной напряженности. И эти задачи были решены — АРКО реализовало свыше 20 проектов, в рамках которых удалось обеспечить возврат сбережений более чем 1,5 млн человек.

Агентство по страхованию вкладов было образовано на основании Федерального закона от 23.12.2003 № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» для обеспечения функционирования создаваемой системы обязательного страхования вкладов населения.

Позднее, когда выявилась необходимость усиления механизмов публичного контроля за банкротством банков, повышения эффективности ликвидационных процедур в целях максимально полного удовлетворения требований кредиторов, было принято решение о возложении на Агентство по страхованию вкладов функции ликвидатора банков, привлекавших вклады населения.

Осенью 2008 г., после того как первая волна мирового финансового кризиса достигла России и возникла угроза паники среди населения и массового оттока вкладов из банковской системы, Агентство законодательно наделяется полномочиями по предупреждению банкротства банков.

В настоящее время в соответствии с федеральными законами Агентство выполняет три взаимосвязанные общественно значимые, по существу, государственные функции. Все они направлены на создание комплексной системы защиты интересов вкладчиков и других кредиторов банков, поддержание стабильности банковской системы.

Указанные функции характерны для государственных корпораций как юридических лиц публичного права, специально создаваемых государством для решения социальных, управленических и иных общественно полезных задач (ст. 7.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях»). В целях максимально эффективного выполнения поставленных задач государственным корпорациям, в соответствии с законами, предусматривающими их создание, предоставляются необходимые материальные ресурсы, они наделяются определенными публичными (властными) полномочиями.

Как видим, создание Агентства по страхованию вкладов и расширение его полномочий всегда являлось важным инструментом государственной политики

ЖУРНАЛ «ЗАКОН»
№ 5 МАЙ 2009

в банковской сфере, имеющим ярко выраженную социальную направленность. Причем инструментом не прямого управленческого, а косвенного регулятивного воздействия государства на соответствующие общественные отношения.

Таким образом, если рассматривать вопрос о целесообразности создания государственных корпораций на примере Агентства по страхованию вкладов, то избранный законодателем способ реализации определенных целей государственной политики представляется вполне обоснованным и полностью оправдавшим себя на практике. Полагаем, что создание государственных корпораций — это закономерный процесс, вызванный потребностями социально-экономического развития России. В этой связи институт юридических лиц публичного права, к каковым относятся государственные корпорации, должен получить свое закрепление в законодательстве, что позволит более полно и непротиворечиво урегулировать вопросы, касающиеся их гражданско-правового положения, особенностей создания и регистрации, специфики правового режима имущества, а также механизмов управления и контроля.

Как известно, акционерное общество по своей сути — коммерческая организация, имеющая целью получение прибыли и распределение ее среди своих акционеров. Государство же при создании системы страхования вкладов и совершенствовании институтов реструктуризации и банкротства банков стремилось отнюдь не к извлечению прибыли. Здесь первостепенное значение имели и имеют защита прав и законных интересов вкладчиков, повышение доверия к банковской системе, социальная и экономическая стабильность.

Что касается обязательного страхования вкладов, то оно существует во многих развитых и развивающихся странах как государственная функция, необходимость которой подтверждена и соответствующими директивами ЕС. Важно, что ни одна из систем страхования не направлена на получение прибыли. Более того, организации, осуществляющие выплату возмещения по вкладам, в период финансовой нестабильности становятся «планово убыточными», поскольку несут значительные расходы. Это вступает в прямое противоречие с природой акционерного общества.

В условиях финансового кризиса статус Агентства как государственной корпорации имеет дополнительные преимущества по сравнению с акционерным обществом в связи с тем, что в соответствии с законом позволяет в случае дефицита фонда страхования вкладов использовать для его покрытия средства федерального бюджета.

Необходимо отметить, что реализация функций по управлению системой страхования вкладов, финансовому оздоровлению и ликвидации банков предполагает наличие у организации, их осуществляющей, уникального сочетания строгого целевого правоспособности с публичным характером решаемых задач и предоставленных властных полномочий. Такими характеристиками в их совокупности коммерческая организация (в отличие от государственной корпорации как лица публичного права) обладать не может.

Таким образом, предложения о преобразовании Агентства по страхованию вкладов в хозяйственное общество представляются неприемлемыми, поскольку осуществляемые им функции не могут быть реализованы без



СОБЫТИЕ.
КОММЕНТАРИИ ЭКСПЕРТОВ



существенных потерь в рамках такой организационно-правовой формы, как акционерное общество.

Ростислав Мурзагулов,

начальник управления по связям с общественностью государственной корпорации — Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства:

— Мы считаем, что не мы должны решать, в какой организационно-правовой форме осуществлять свою деятельность. В соответствии с Федеральным законом «О Фонде содействия реформированию ЖКХ» Фонд может быть реорганизован только на основании федерального закона. Если подобные поправки будут приняты, мы будем работать в соответствии с законодательством.

Алексей Семенов,

старший юрист международной фирмы Magisters:

— Создание юридического лица в форме государственной корпорации было обусловлено прежде всего необходимостью создания инструмента эффективного использования государственных ресурсов. Между тем в силу уникальных привилегий, дарованных госкорпорациям действующим законодательством, эффективность существования подобных предприятий под большим вопросом.

С учетом того колоссального объема государственных ресурсов, передаваемых в собственность госкорпорациям, отсутствие жестких обязательств по раскрытию информации, как это, к примеру, предусмотрено для акционерных обществ с участием государства, создает благоприятную почву для разного рода злоупотреблений. В этой связи интересно отметить, что у госкорпорации нет обязанности по опубликованию отчетов о своей финансовой деятельности. Единственным отчетом, подлежащим обязательному ежегодному опубликованию, является отчет об использовании имущества в соответствии с законом, предусматривающим создание госкорпорации.

Более того, ряд положений Федерального закона «О некоммерческих организациях», призванных обеспечить контроль над деятельностью некоммерческих организаций, на госкорпорации также не распространяется. Другими словами, госкорпорации практически полностью освобождены от финансового контроля со стороны многочисленных контролирующих органов.

Определить какие-либо четкие критерии эффективности работы госкорпорации не представляется возможным ввиду того, что госкорпорация является некоммерческой организацией и зарабатывание прибыли не является приоритетным направлением в деятельности госкорпорации.

В случае неплатежеспособности госкорпорации наложить взыскание на принадлежащее госкорпорации имущество не представляется возможным в силу того, что законодательство о банкротстве на госкорпорации не распространяется.

Создание госкорпораций осуществляется отдельными неунифицированными законами, наделяющими госкорпорации большим объемом публичных функций, которые практически ничем не ограничены.

ЖУРНАЛ «ЗАКОН»
№ 5 МАЙ 2009

Таким образом, анализ характерных особенностей, присущих госкорпорациям, позволяет сделать вывод о том, что большого экономического смысла в существовании госкорпораций скорее всего нет. А специфические задачи, поставленные перед госкорпорациями, вполне решаемы в рамках такой организационно-правовой формы, как акционерное общество.

Полина Гальперина,

юрист Ernst & Young;

Игорь Невзоров,

старший юрист Ernst & Young:

— Вопрос о целесообразности предлагаемых изменений в законодательство вряд ли имеет однозначный ответ. С одной стороны, существующие в настоящее время в России государственные корпорации (Банк развития, Государственная корпорация по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта, Ростехнологии, Росатом, Роснано, Фонд содействия реформированию жилищного хозяйства) не обладают какими-либо значительными сходными чертами. Одной из немногочисленных общих черт, которые могли бы быть у них выделены, является неприменение к госкорпорациям отдельных положений гражданского законодательства о юридических лицах. Например, исключается применение к государственным корпорациям норм ГК РФ об учредительных документах юридических лиц; на большинство государственных корпораций не распространяется требование о предоставлении отчетности о расходовании денежных средств; не применяются правила о банкротстве и т.п. Отсутствие значительного единства характерных черт для всех госкорпораций скорее не позволяет с точки зрения теории права говорить о том, что госкорпорации образуют отдельную организационно-правовую форму юридических лиц. Следовательно, в соответствии с общими принципами построения системы законодательства о юридических лицах их как самостоятельную форму следует из законодательства исключить.

Вместе с тем целью исключения госкорпораций как отдельной организационно-правовой формы из гражданского законодательства не должно быть лишь формальное приведение законодательства в соответствие с некоторой идеальной теоретической структурой, т. е. желанием исключить те организационно-правовые формы, которые не обладают внутренним единством. К тому же такое «косметическое» реформирование законодательства, как представляется, повлечет за собой значительные финансовые затраты для государственного бюджета (связанные с необходимостью проведения соответствующих процедур преобразования государственных корпораций в открытые акционерные общества с преобладающей долей участия государства, а в некоторых случаях — создания новых государственных органов). Кроме того, подобное реформирование может стать угрозой для сформировавшейся к настоящему времени относительной стабильности гражданского оборота в отношениях между госкорпорациями и иными субъектами.

Рассматривая перспективы реформирования законодательства о госкорпорациях, важно обратить внимание и на их особое положение как лиц, наделенных в определенной степени публичными функциями. Так, например, ГК «Роснанотехнологии» уполномочена участвовать в формировании цен на продукцию военного назначения, Корпорация по строительству олимпийских



СОБЫТИЕ.
КОММЕНТАРИИ ЭКСПЕРТОВ



объектов осуществляет отбор инвесторов и подрядчиков для реализации мероприятий в отношении олимпийских объектов; Росатом осуществляет государственное управление в области использования атомной энергии и т.п. Реформирование института госкорпораций и их преобразование в ОАО оставит открытым вопрос о возможности осуществления ими отдельных полномочий публично-правовых субъектов. С одной стороны, с точки зрения теории гражданского права коммерческие организации, которыми будут являться созданные взамен госкорпораций ОАО, вряд ли могут осуществлять в рамках своей уставной деятельности такую, как, например, «государственное управление в области использования атомной энергии». Скорее всего такие полномочия будут переданы соответствующим органам государственной власти. С другой стороны, публичные полномочия ряда госкорпораций в принципе не смогут быть отделены от их гражданской правоспособности. Например, представляется, что такие полномочия Банка Развития (которые представляют собой его исключительное право и одновременно его функцию), как «участие в реализации государственных инвестиционных программ, предоставление государственных гарантий, обслуживание государственных кредитов и займов» не могут быть отделены от его правоспособности как субъекта гражданского права. Однако в этом случае ОАО, наделенное наряду со своей обычной гражданской правоспособностью отдельными исключительными правами, выделяется из числа обычных акционерных обществ, такими правами не наделенных. А если так, то цель реформирования законодательства — исключить госкорпорации, чтобы добиться единства существующих организационно-правовых форм юридических лиц, — вряд ли будет достигнута.

Наконец, если законодатель все же решил совершенствовать законодательство о юридических лицах в части исключения из него института государственных корпораций, ему следовало бы пойти до конца и внести определенность в вопрос о правовом положении Центрального банка Российской Федерации, правовой статус которого также характеризуется смешением частного и публичного, хотя к числу госкорпораций он и не отнесен.

Антон Костенко,

партнер, руководитель
регулятивной практики
адвокатского бюро «Егоров,
Пугинский, Афанасьев и партнеры»:

— С точки зрения теории гражданского права институт госкорпораций справедливо вызывает критику. Правовой режим действующих госкорпораций существенно отличается. Виды госкорпораций не вписываются в систему юридических лиц, исторически сложившуюся в российском гражданском праве. Каждая госкорпорация представляет собой уникальную смесь из разных субъектов права: коммерческой организации, учреждения, фонда, в некоторых случаях — органа власти. Это осложняет подведение госкорпораций под единое понятие особого юридического лица и создает трудности для применения к госкорпорациям общих положений гражданского законодательства о юридических лицах. Иными словами, наличие разных по статусу госкорпораций не позволяет включить их в действующую классификацию юридических лиц.

Нужно ли в связи с этим отказываться от понятия «госкорпорации» и преобразовывать их в другие виды юридических лиц? Полагаю, что нет. Госкор-

ЖУРНАЛ «ЗАКОН»
№ 5 МАЙ 2009

порации настолько специфичны по своему статусу, что подведение их под классические виды юридических лиц создаст массу коллизий и ненужных трудностей в правоприменительной практике.

Более оправданно идти по пути совершенствования отдельных законов о госкорпорациях и рассматривать каждую госкорпорацию как уникальный субъект гражданско-правовых отношений.

Это позволит переместить акцент с проблем теории гражданского права на практические потребности государства. Гарантией от злоупотреблений является то, что статус новых и действующих госкорпораций устанавливается специальными законами, а не подзаконными актами.

Игорь Курочкин,

партнер адвокатского бюро
«ЭДАС»:

— В последнее время активизировались публичные дискуссии по вопросу об оправданности и необходимости существования такого правового института, как государственные корпорации (ГК). В частности, в концепции развития законодательства о юридических лицах, подготовленной Советом по кодификации гражданского законодательства при Президенте РФ, предлагается пересмотреть юридическую обоснованность правовой формы ГК и преобразовать часть их в акционерные общества. Различные деловые издания также цитируют заявления Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ А. Иванова о необходимости лишения ГК исключительного статуса и применения в отношении ГК и акционерных обществ единых правил и требований в сфере корпоративного контроля и процедур; в прессе говорится об инициативах, направленных на исключение из системы российского законодательства и права государственной корпорации как организационно-правовой формы.

Между тем взгляд на госкорпорации как на временный инструмент не является неожиданным и не свидетельствует о какой-то новой тенденции. Так, в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008, сказано, что они «являются переходной формой, призванной способствовать консолидации государственных активов и повышению эффективности стратегического управления ими». После чего «часть государственных корпораций должна быть акционирована», часть — «прекратить свое существование».

Государственная корпорация как одна из форм некоммерческих организаций была закреплена в Федеральном законе от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» в 1999 г. и практически с самого начала стала объектом публичной критики со стороны многих авторов (как юристов, так и иных специалистов), критики, на мой взгляд, во многом (но не во всем) обоснованной. Первой государственной корпорацией стало Агентство по реструктуризации кредитных организаций, ликвидированное Федеральным законом от 28.07.2004. В настоящее время отдельными федеральными законами созданы и действуют: 1) государственная корпорация «Агентство по страхованию вкладов», 2) ГК «Банк развития и внешнеэкономической деятельности»,



СОБЫТИЕ.
КОММЕНТАРИИ ЭКСПЕРТОВ



3) ГК «Российская корпорация нанотехнологий», 4) ГК по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта, 5) ГК «Ростехнологии», 6) ГК по атомной энергии «Росатом».

Хотелось бы оставить в стороне политические, экономические и эмоциональные оценки появления и использования в России правового института государственных корпораций (в частности, его обоснованности и эффективности), поскольку все они исключительно субъективны и мотивированы, как правило, тем или иным взглядом на возможность ограничения степени и форм участия государства в экономике. Считаю очевидным также, что право всегда развивается соответственно развитию общественных отношений, а не является навеки устоявшимся и неизменным явлением. Поэтому, на мой взгляд, критика, основанная на утверждениях о несоответствии, например, формы госкорпораций имеющейся классификации юридических лиц и форм собственности, свидетельствует лишь о необходимости изменения правовой доктрины и совершенствования законодательства.

Тем не менее считаю совершенно справедливым общее мнение большинства российских юристов о том, что правовое регулирование статуса госкорпораций сегодня требует существенной коррекции и развития, поскольку существующие нормы (а точнее, их отсутствие) могут стать причиной серьезных злоупотреблений, в том числе (фактически) нарушений Конституции РФ.

Госкорпорация в России в настоящее время является некоммерческой организацией, создаваемой и действующей на основании отдельного, принятого под каждую корпорацию закона. В результате деятельность корпораций регламентирована несравненно хуже, чем деятельность акционерных обществ и государственных предприятий, для которых имеются соответствующие общие Федеральные законы. Я думаю, что совершенствование правового регулирования в отношении госкорпораций будет происходить уже в ближайшее время в двух направлениях: путем внесения дополнений и изменений в законодательство о юридических лицах и законы о создании госкорпораций, а также путем формирования и обобщения соответствующей правоприменительной и судебной практики.

Представляется необходимым, в частности, законодательное решение следующих задач:

- определение понятных критериев целесообразности (необходимости) создания той или иной государственной корпорации и закрепление перечня возможных целей и форм деятельности;
- определение четкого правового режима имущества, принадлежащего госкорпорациям (возможно, закрепление и определение института публичной собственности);
- определение единообразного порядка формирования органов управления госкорпорации, закрепление и определение ответственности менеджмента и членов наблюдательных советов госкорпораций за убытки, причиненные корпорации в результате их деятельности;

ЖУРНАЛ «ЗАКОН»
№ 5 МАЙ 2009

- закрепление и определение прав Счетной палаты РФ по контролю за деятельностью госкорпораций;
- определение общего (единообразного) порядка совершения госкорпорациями сделок с имуществом (в том числе сделок с заинтересованностью и крупных сделок);
- определение общего порядка и условий размещения госкорпорациями временно свободных денежных средств;
- определение общего порядка и условий использования (направления) доходов госкорпораций и имущества ликвидируемых госкорпораций;
- определение размера (закрепление порядка определения размера) средств, необходимых для обеспечения деятельности госкорпорации.

Виктор Плескачевский,

председатель Комитета
Государственной Думы
по собственности:

Во всем мире существуют так называемые корпорации публичного права (правовые формы, которые создаются, как правило, для реализации определенных государственных функций, в том числе и экономического содержания). Например, в Германии существуют банк Kfw, Агентство экспортно-импортного страхования «Гермес», корпорация публичного права BIMA. При этом различают два типа корпораций с точки зрения их необходимости: постоянно действующие и временные. Постоянно действующими корпорациями в России, например, могли бы стать ВЭБ или Агентство по страхованию вкладов. Фактически временной корпорацией может стать «Сочи» — эта корпорация должна существовать до определенного момента, а после завершения Олимпиады должна ликвидироваться и приватизировать свое имущество или передать его органам власти.

Могут создаваться временные корпорации и для реализации других государственных проектов, например «Нанотехнологии». По этому пути в свое время шла Южная Корея — создавала отраслевые монополии, сочетающие в себе возможности государства и бизнеса. Но в чем проблема?

У нас, в России, пока нет четкого разделения корпораций на постоянные и временные, все понятия смешаны. И в данном случае понятно, почему кодификаторы возражают против правовой формы: потому, что сама по себе она несовершенна и неизвестно, что больше она создает — проблем или решений этих проблем.

Например, все российские корпорации, по существу, занимаются коммерческой деятельностью. Но в их уставах, поскольку организованы они в форме некоммерческих организаций, записано, что прибыль для них не является самоцелью. В результате мы имеем экономических монстров, которые, формируя ценообразование в своих сегментах, не стремятся к получению прибыли, а значит, и цена у них будет неэффективной и неоптимальной. По существу же, являясь монополией, они сильно искажают экономическое пространство своим отсутствием интереса к прибыли.