

ЛАБОРАТОРИЯ КОНСТИТУЦИОННОЙ ЭКОНОМИКИ
ГУ «ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»

Г.А. ГАДЖИЕВ

Ответственный редактор

**ОЧЕРКИ
КОНСТИТУЦИОННОЙ
ЭКОНОМИКИ**

10 декабря 2010 года

**госкорпорации — юридические
лица публичного права**

Сборник статей

**Очерки конституционной
экономики. 10 декабря 2010 года:
госкорпорации – юридические
лица публичного права**

«Юстицинформ»

2010

Сборник статей

Очерки конституционной экономики. 10 декабря 2010 года:
госкорпорации – юридические лица публичного права / Сборник
статей — «Юстицинформ», 2010

ISBN 978-5-7205-1083-1

Сборник статей, посвященных исследованию правового статуса государственных корпораций, продолжает серию публикаций в сфере конституционной экономики. Ответственный редактор сборника – руководитель Лаборатории конституционной экономики ГУ «Высшая школа экономики» Судья Конституционного Суда РФ Г.А. Гаджиев, в числе авторов – генеральный директор государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов» доктор юридических наук А.В. Турбанов, специалисты в области административного права – А.В. Винницкий и Э.В. Талапина, гражданского и предпринимательского права – Д.В. Пятков, А.Я. Курбатов, В.В. Бондаренко, В.П. Мозолин, В.В. Долинская, в области конституционного и финансового права – Н.А. Шевелева, в области экономического анализа права – В.В. Кесслер (юридический факультет Гумбольдского университета, г. Берлин) и другие авторы. Данные о госкорпорациях как правовом явлении, полученные совместными усилиями специалистов в области административного, гражданского права, экономического анализа права, обобщаются на основе применения методов конституционной экономики – нового научно-практического направления, образовавшегося на стыке конституционного права и экономики. Авторы объединяют выводы о том, что вопрос, надо ли сохранять госкорпорации как самостоятельную организационно-правовую форму, необходимо решать не только исходя из внутренней логики гражданского права, но и руководствуясь положениями конституционного права. Межотраслевой юридико-экономический анализ проблем госкорпораций позволяет обосновать следующий вывод: система юридических лиц должна быть подвергнута корректировке путем признания в

качестве самостоятельной организационно-правовой формы юридических лиц публичного права.

ISBN 978-5-7205-1083-1

© Сборник статей, 2010

© Юстицинформ, 2010

Содержание

Авторский коллектив	6
Г.А. Гаджиев	7
В.П. Мозолин	23
Конец ознакомительного фрагмента.	34

Коллектив авторов

Очерки конституционной экономики. 10 декабря 2010 года: госкорпорации – юридические лица публичного права

Авторский коллектив

Г.А. Гаджиев — доктор юридических наук, судья Конституционного Суда РФ

В.П. Мозолин – заведующий кафедрой гражданского и семейного права Московской государственной юридической академии им. О.Е. Кутафина, доктор юридических наук, профессор

А.В. Турбанов – генеральный директор государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов», доктор юридических наук

В.В. Кесслер – аспирант кафедры конституционного права Берлинского университета имени Гумбольдта

А.В. Винницкий – кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права Уральской государственной юридической академии

С.Ю. Данилов – профессор кафедры конституционного и муниципального права факультета права Государственного университета – Высшая школа экономики, доктор исторических наук

В.В. Долинская – профессор кафедры гражданского и семейного права Московской государственной юридической академии им. О.Е. Кутафина, главный редактор журнала «Цивилист», доктор юридических наук, профессор

А.Я. Курбатов – доцент кафедры предпринимательского права Государственного университета – Высшая школа экономики, кандидат юридических наук

Э.В. Талапина – кандидат юридических наук, старший научный сотрудник Института государства и права Российской академии наук

Д.В. Кравченко – аспирант Московской государственной юридической академии им. О.Е. Кутафина

Н.А. Шевелева – заведующая кафедрой государственного и административного права Санкт-Петербургского государственного университета, доктор юридических наук, профессор

Е.Г. Бабелюк – доцент, кандидат юридических наук

С.А. Белов – доцент, кандидат юридических наук

В.Г. Гюлмян – доцент, кандидат юридических наук

М.В. Кустова – доцент, кандидат юридических наук

В.В. Бондаренко – кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права и процесса Государственного университета – Высшая школа экономики

Д.В. Пятков – кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права юридического факультета Алтайского государственного университета, заведующий кафедрой гражданско-правовых дисциплин Западно-Сибирского филиала Российской правовой академии Минюста России

Г.А. Гаджиев

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ НОРМЫ КАК СИСТЕМА КООРДИНАТ, ПРЕДОПРЕДЕЛЯЮЩАЯ ПРАВОВОЙ СТАТУС ГОСКОРПОРАЦИЙ В РОССИИ

Исследование правового статуса госкорпораций

Лаборатория конституционной экономики филиала Государственного университета «Высшая школа экономики» в г. Санкт-Петербурге организовала и провела исследование правового статуса госкорпораций. Применение методов конституционной экономики позволило, на наш взгляд, прояснить ряд сложных юридических проблем и сформулировать предложения по совершенствованию законодательства и практики управления федеральной государственной собственностью.

Конституционная экономика как метод исследования экономико-правовых проблем предполагает применение межотраслевых знаний в процессе совместного изучения юристами (специалистами по гражданскому, административному, финансовому праву) и экономистами (специалистами в области экономической теории права). Исходные данные, полученные совместными усилиями юристов-отраслевиков и экономистов, поступают на изучение специалистов в области конституционного права. Конституционная экономика – это новое научно-практическое направление на стыке конституционного права и экономики, изучающее принципы оптимального сочетания экономической целесообразности с достигнутым уровнем конституционного развития, отраженным в нормах конституционного права и в практике их применения.

Суть методов конституционной экономики состоит, таким образом, в выработке в процессе интерпретации базовых для экономики конституционно-правовых принципов различного рода правил, велений, императивов, запретов и рекомендаций, которые были бы не только разумными с точки зрения внутренней логики конституционного права, но и эффективными с экономической точки зрения. При этом в конституционных нормах предполагается наличие неявного экономического смысла. Проведенный анализ конституционно-правового статуса государственных корпораций, созданных в Российской Федерации, представляет собой результат использования методов конституционной экономики как межотраслевого научного направления, в большей степени тяготеющего к конституционному праву, при этом использующего выводы не только отраслевых юридических наук, но и экономической науки. В частности, предлагаемые нами конституционно-правовые выводы сформулированы на базе административно-правового исследования, проведенного А.В. Винницким (г. Екатеринбург) и Д.В. Кравченко (г. Москва), цивилистических исследований, проведенных В. Бондаренко (г. Санкт-Петербург), В.П. Мозолиным, Д. Пятковым (г. Барнаул), А.Я. Курбатовым (г. Москва), исследования госкорпораций, проведенного с позиции экономического анализа права В. Кесслером (Берлин, Гумбольдтовский университет).

Участники научного проекта, организованного Лабораторией конституционной экономики, признали необходимым сосредоточиться на обсуждении следующих проблем:

существуют ли конституционно-правовые основы деятельности госкорпораций, какова природа правоотношений, возникающих между ними и государством, какие конституционные принципы необходимо учитывать в процессе правового регулирования деятельности госкорпораций;

исходя из конституционно-правовых целей создания госкорпораций, в каких сферах экономики или социальной сферы наиболее эффективно использование этой новой организационно-правовой формы властной некоммерческой деятельности государства;

какова природа прав госкорпораций на их имущество, является ли передача объектов государственной собственности госкорпорациям формой приватизации имущества или же формой разгосударствления;

природа деятельности, осуществляемой госкорпорациями, возможность осуществления ими одновременно хозяйственной (предпринимательской) и нормотворческой и управленческой деятельности;

каким должно быть налогообложение хозяйственной (предпринимательской) деятельности госкорпораций, могут ли они получать субсидии из бюджета либо получать взносы от хозяйствующих субъектов, т. е. каков финансово-правовой статус госкорпорации;

какой должна быть деятельность госкорпораций с точки зрения конституционной обязанности российского государства по обеспечению свободы экономической деятельности и поддержке конкуренции;

какой должна быть юридическая личность госкорпорации и необходимо ли менять критерии построения системы юридических лиц в российском гражданском праве.

Государственные корпорации за рубежом

За рубежом государственные корпорации рассматриваются как административные органы государства или как акционерное общество, 100 % которого принадлежит государству, либо как юридические лица публичного права.

Впервые они появились на рубеже XIX–XX вв. в странах прецедентного права. Среди англо-американских государственных корпораций различного профиля – такие известные государственные организации, как Британский совет Би-Би-Си, Администрация долины реки Теннесси, Федеральная резервная система США, канадские «Петро-Канада» и «Квебек хидро». Государственные корпорации активно действуют также во многих странах романо-германского, смешанного и мусульманского права. В их числе – итальянская нефтегазовая компания ЭНИ, бразильский «Петробраз», мексиканский «Пемекс», Германская федеральная почтовая служба, экспортно-импортные банки и внешнеторговые корпорации ряда стран. Собственником указанных организаций чаще всего выступает государство. Они проводят в жизнь политику, намеченную органами государственной власти, и действуют исключительно в ее рамках. Их вполне можно назвать государственными агентами, действующими в сфере экономики. Они создаются государством для регулирования экономических (или финансовых) проблем регионального или общегосударственного масштаба¹.

Фактически, составляя часть пирамиды исполнительной власти, государственные корпорации вместе с тем находятся вне сферы действия распорядительной власти министров и обладают оперативной самостоятельностью. Иногда они даже официально несут ответственность не перед органами исполнительной власти, а законодательной власти. Правовой статус госкорпораций при этом не рассматривается исключительно в гражданско-правовой системе координат, т. е. как элемент системы юридических лиц гражданского права. В немецкой юридической традиции государственные корпорации, агентства рассматриваются не как обычные участники гражданского оборота, а как федеральные инстанции (организации), осуществляющие федеральное управление, иногда в частноправовых, организационно-правовых формах².

¹ Данилов С.Д. Конституционная экономика в зарубежных странах. – М.: Изд. Дом ГУ-ВШЭ, 2008. – С. 75, 76.

² Государственное право Германии. – М., 1994. – Т. II. – С. 68.

К ним относятся предпринимательские структуры, субсидируемые Федерацией, и непосредственно ей подчиненные фонды публичного права³.

В немецком конституционном праве корпорации публичного права исследуются в плане управленческой компетенции. В соответствии со ст. 86 Основного закона ФРГ (Собственное управление Федерации), если исполнение законов осуществляется Федерацией через собственную федеральную администрацию либо непосредственно подчиненные ей корпорации или учреждения публичного права, Федеральное Правительство издает, если иное не предписано законом, общие инструкции. В статье 87 (3) Основного закона предусмотрено: «Кроме того, по делам, в которых законодательная компетенция принадлежит Федерации, федеральным законом могут быть учреждены... новые корпорации и учреждения публичного права непосредственного федерального подчинения». Корпорации рассматриваются как юридические лица публичного права.

Принципы и нормы Конституции Российской Федерации, которые создают конституционно-правовую систему координат для правового статуса госкорпораций

В отличие от Основного закона ФРГ в Конституции Российской Федерации нет прямого упоминания о госкорпорациях. Однако в ней есть ряд конституционных принципов, норм, которые создают конституционно-правовую систему координат для их правового статуса. Прежде всего, это положения Конституции Российской Федерации об экономической функции государства, которое должно обеспечить требования общего блага⁴. Конституционно-правовая категория «общее благо» имеет непосредственное отношение к целям деятельности госкорпораций и к государственному контролю за их деятельностью.

Вопрос о целях, которые преследуются государством при создании госкорпораций, имеет предопределяющий характер. Когда надо создавать именно госкорпорации, а не открытые акционерные общества или федеральные агентства? По-видимому, для создания госкорпораций должны сложиться какие-то объективные экономические, исторические и правовые предпосылки. Экономические функции современных государств, несмотря на то, что в их основе всегда лежит идея общего блага, серьезно различаются. В России накоплен исторический опыт модернизации с опорой на экономическую мощь государства. Так было во время петровских реформ, так было и в предвоенные годы в СССР. Этот опыт используется в настоящее время при создании госкорпораций. Управляющая компания – российское юридическое лицо, на которое в порядке, установленном Президентом Российской Федерации, возложена реализация проекта по созданию инновационного центра «Сколково» – это тоже проявление исторической традиции активного в экономической сфере российского государства. Помимо исторических причин, необходимо вспомнить и конституционно-правовое положение о дискреции, которой обладает законодатель в России при осуществлении экономической политики. Эта дискреция настолько широка, что она позволяет проводить экономические эксперименты. Что касается правовых предпосылок создания именно госкорпораций, а не акционерных обществ или новых органов государственного управления, то они могут быть продемонстрированы на

³ Административные задачи в области космонавтики, согласно федеральному закону, в Германии возложены на основанное в 1989 г. общество с ограниченной ответственностью – Немецкое агентство по делам космонавтики.

⁴ К сожалению, последние годы российская юридическая наука почти не занимается философско-правовыми проблемами современного государства. Между тем с государствами под влиянием интеграционных связей, создания экономических союзов происходят серьезные метаморфозы. Неслучайно в Отчете Всемирного Банка, опубликованном в 1997 г., указывается необходимость переосмысления общих вопросов о государстве. Конституционно-правовая и философско-правовая категория «общее благо» (используется в ст. 87 (4) Основного закона ФРГ и неясным образом в ст. 55 Конституции РФ) предполагает в том числе цели современного государства в экономической сфере.

примере создания Агентства по страхованию вкладов. Категория «общее благо» тесно связана с принципом социального государства.

Эта категория имеет большое значение для социальной сферы. Государство несет конституционно-правовую обязанность, обусловленную целями достижения общего блага, и для этого оно должно обеспечить сбалансированность в социальной сфере. На первый взгляд это предельно абстрактная цель российского государства, которое по Конституции должно быть социальным. Однако, как показали А.В. Турбанов и Д.В. Кравченко в своих статьях, размещенных в настоящем сборнике, конституционный принцип социального государства, естественно-правовая направленность его на достижение общего блага предполагают в качестве необходимого условия недопущение существенного ухудшения жизни населения страны. В условиях доступности банковских услуг и растущей капиталоемкости банковской системы ее финансовый крах неизбежно повлечет именно такое существенное ухудшение. Исходя из названных конституционных принципов, государство, несущее ответственность за общее состояние банковской системы, обязано принимать меры, направленные на поддержание ее стабильности. Для реализации названных задач была создана государственная корпорация «Агентство по страхованию вкладов», которая осуществляет функции страхования вкладов, санации и ликвидации (банкротства) банков и представляет собой единый комплексный институт защиты вкладчиков, других кредиторов банков и банковской системы в целом. Причем эти функции не могут эффективно исполняться непосредственно государственными органами из-за известной управленческой и финансовой негибкости последних. В то же время потребность финансового рынка именно в публично-правовом регулировании, уровень его важности не предполагают возможность задействования частноправового регулирования. Экономические реалии в сочетании с конституционными принципами требуют нахождения в данном случае некоего промежуточного варианта.

Оптимальным путем решения этого вопроса необходимо признать создание публичных юридических лиц, в том числе государственных корпораций, поскольку они обладают ресурсом и гарантиями, сравнимыми с имеющимися у органов государственной власти, вместе с тем им присущи гибкость и подвижность, свойственные коммерческим организациям.

Таким образом, объективная потребность в создании государством госкорпораций выявляется в случае реализации каких-то публичных функций в целях достижения общего блага, но которые не могут быть осуществлены организациями, которые действуют как юридические лица частного права, либо органами государственного управления. Экономическая функция государства предполагает создание с помощью правового регулирования определенных организационно-правовых структур, причем таких, которым позволено с наибольшей эффективностью получить искомый экономический результат. Цель государства в экономической сфере – общее благо в виде благополучия и процветания России (Преамбула Конституции Российской Федерации). Эта конституционная норма-цель имеет неявный экономический смысл, выявленный с помощью исследования внутренней логики конституционного права с применением экономической теории права.

Конституционные обязанности государства, вытекающие из его экономической функции по обеспечению благополучия (как разновидности общего блага), не исключают возможности экспериментирования в пределах имеющейся у государства законодательной дискреции. Государство может поручить выполнение своих экономических функций органам исполнительной власти (министерствам, агентствам и т. д.), юридическим лицам частного права (публичным акционерным обществам), а также особым публичным образованиям, обладающим правами юридического лица, осуществляющим орган изационно-властную и хозяйственную деятельность. Эти юридические лица по своему организационно-правовому устройству не «помещаются» ни в одну из существующих форм коммерческих или некоммерческих организаций, предусмотренных гражданским законодательством. Новые публичные образования осуществ-

ляют преимущественно публичные экономические (и социальные) функции, при этом в ограниченных масштабах занимаются и хозяйственной деятельностью. Это такие организации, созданные государством, как Агентство по страхованию вкладов (корпорация), Банк России (самостоятельный орган государства), Пенсионный фонд и другие аналогичные фонды.

В той сфере деятельности, в которой они функционируют, с учетом стоящих перед ними социально-экономических задач, с отсутствием конкурентной среды, необходимости ведения деятельности на бесприбыльной основе объективно исключается использование таких правовых статусов, как «орган исполнительной власти» и «юридическое лицо частного права» (коммерческая организация).

Форма «некоммерческая организация» также является для них «тесной».

Объективная экономическая потребность в усилении роли государства в области экономики, невозможность использования традиционных юридических лиц, необходимость гибкого (косвенного) регулирования экономических отношений закономерно приведет к необходимости создания госкорпораций, которые осуществляют организационно-властную деятельность с широким использованием рыночных механизмов⁵.

В отличие от юридических лиц частного права, действующих на основе общего для них (рамочного) закона, государственные корпорации создаются путем издания отдельных федеральных законов, и поэтому общие положения гражданского законодательства создания юридических лиц, их регистрации, реорганизации, ликвидации на этих не распространяются (см. п. 4 ст. 61 ГК РФ).

Можно расценить как курьез то, что в ст. 61 (п. 4) ГК РФ нашлось место для следующей нормы: «Государственная корпорация может быть ликвидирована вследствие признания ее несостоятельной (банкротом), если это допускается федеральным законом, предусматривающим ее создание». Прямого указания в Гражданском кодексе РФ о госкорпорациях как юридических лицах нет (см. ст. 120 ГК РФ и ст. 65 главы «Юридические лица»), однако норме о банкротстве госкорпораций, которое, очевидно, никогда не состоится, место в Гражданском кодексе РФ нашлось.

Наиболее важные положения, образующие конституционно-правовую основу правового статуса госкорпораций

Наиболее важными конституционными положениями, образующими конституционно-правовую основу правового статуса госкорпораций, являются, наряду с положением о достижении общего блага, конституционные компетенционные нормы, содержащиеся в ст. 71 Конституции РФ, в соответствии с которой в ведении Российской Федерации находятся:

федеральная государственная собственность и управление ею (п. «д»);

установление правовых основ единого рынка (п. «ж»);

гражданское законодательство (п. «о»).

В статье 71 Конституции РФ перечисляются предметы ведения Российской Федерации, т. е. сферы общественных отношений, регулирование которых отнесено Конституцией исключительно к компетенции федеральных органов государственной власти, причем это различные сферы общественных отношений. Первая возникает при определении федеративным государством необходимой материальной основы для выполнения своих функций. Эти отношения возникают при отнесении видов имущества к федеральной государственной собственности и установлении ее пообъектного состава. Отличительными характеристиками объектов федеральной собственности является их значимость для общества в целом, для достижения целей

⁵ Самостоятельного рассмотрения заслуживает проблема соотношения понятий «государственно-частное партнерство» и «государственные корпорации».

общего блага – это отношения, возникающие в процессе управления федеральной государственной собственностью.

Другая группа общественных отношений возникает при создании нормативно-правовой базы рыночной экономики. Компетенционная норма п. «ж» ст. 71 Конституции РФ находится в системно-логической связи с положением ч. 1 ст. 45 Конституции РФ, по смыслу которой и во взаимосвязи с ее ст. 2, 17, 18 государство обязано создавать наиболее благоприятные условия для рыночной экономики как путем непосредственно регулирующего государственного воздействия, так и через стимулирование свободной экономической деятельности, основанной на принципах самоорганизации, баланса частных и публичных интересов, корпоративного взаимодействия и сотрудничества.

Правило рынка – это и гражданское законодательство (п. «о» ст. 71 Конституции РФ). Чем же отличается законодательство, принимаемое в порядке п. «ж» (правовые основы единого рынка), от гражданского законодательства? Ответ на этот вопрос частично содержится в Постановлении Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2005 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности абзаца 8 пункта 1 статьи 20 Федерального закона “О несостоятельности (банкротстве)” в связи с жалобой гражданина А.Г. Меженцева», в котором содержится следующее положение:

«Федеральный законодатель, в соответствии со статьей 71 (пункты «а», «в», «ж») Конституции Российской Федерации, устанавливая правовые основы единого рынка и осуществляя при этом регулирование и защиту прав и свобод, прежде всего экономических, для защиты общих (общественных) интересов, вправе применить публично-правовой тип регулирования рыночных отношений, которое – в силу взаимодействия частноправовых и публично-правовых интересов – предполагает в то же время сочетание частноправовых и публично-правовых элементов. При этом он, располагая широкой свободой усмотрения в выборе правовых средств, вместе с тем связан конституционно-правовыми пределами использования публично-правовых начал (статьи 7 и 8; статья 55, части 2 и 3 Конституции Российской Федерации)».

Если нормы гражданского законодательства обеспечивают экономическую свободу, неприкосновенность собственности, свободу договора, недопустимость произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, т. е. частные интересы, то законы, принимаемые в такой сфере ведения, как установление правовых основ единого рынка в целом создают так называемый экономический публичный порядок. Возможностью несовпадения частных интересов с публичными продиктована необходимость включения в Конституцию положений, определяющих конституционно-правовые рамки (пределы) основных экономических прав. Совокупность этих положений образует экономический конституционный публичный порядок, признающий самоценность экономической свободы субъектов экономической жизни, но и устанавливающий, в каких случаях и в каких пределах она может быть ограничена в целях общего блага.

Является ли создание госкорпораций реализацией полномочий, предусмотренных п. «о» ст. 71 Конституции РФ («гражданское законодательство»), или же федеральный законодатель реализовал иные свои компетенционные полномочия, предусмотренные п. «д», «ж» ст. 71?

Сначала появились поправки в Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях». По сути, появление госкорпорации «Агентство по реструктуризации кредитных организаций» как новой организационно-правовой формы некоммерческой организации, хотя и было типичным правовым решением *ad hoc*, тем не менее законодатель действовал в русле принятия законодательного акта в области гражданского законодательства (п. «о» ст. 71). Дополнение Закона о некоммерческих организациях предполагало, что общие положения этого закона образуют правовые рамки для любых госкорпораций, т. е. этот Закон выполнял роль рамочного закона для госкорпораций.

Однако в 2007 г. отдельными законами были образованы шесть госкорпораций: Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», Государственная корпорация «Ростех-

нологии», Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, Государственная корпорация по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта (Олимпстрой) и Российская корпорация нанотехнологий⁶. Образование новых госкорпораций осуществлялось не путем принятия рамочного закона о госкорпорациях, а на основе отдельных федеральных законов⁷, которые, как правильно заметил в своем исследовании А.В. Винницкий, тем самым приобретают признаки правоприменительных актов, предусматривают распоряжение конкретными объектами федеральной собственности, которые передаются законодателем вновь созданным госкорпорациям в качестве имущественного взноса государства. Следовательно, при принятии этих актов законодатель принимает федеральные законы по таким сферам ведения, как «федеральная государственная собственность и управление ею» и «установление правовых основ единого рынка». Положение п. «д» ст. 71 Конституции РФ находится в системной связи со ст. 114 Конституции РФ, в силу которой только правительство осуществляет управление федеральной собственностью. В связи с этим возникает вопрос, обозначенный А.В. Винницким: передавая имущественный взнос государства при создании госкорпораций, федеральный законодатель осуществляет общее нормативно-правовое регулирование отношений федеральной собственности или же осуществляет правомочие собственника по управлению федеральной собственностью?

Следовательно, с точки зрения сфер законодательства, служащих критерием систематизации текущего законодательства, федеральные законы о госкорпорациях относятся к комплексным нормативным актам, принятие которых федеральным законодателем означает одновременную реализацию его конституционных полномочий по управлению федеральной собственностью, установлению правовых основ единого рынка и по принятию актов гражданского законодательства. Такое законодательное решение вполне допустимо, и оно объективно должно повлечь включение госкорпораций в систему юридических лиц, предусмотренную нормами ч. 1 ГК РФ, или же, что менее предпочтительно, принятие рамочного закона о госкорпорациях.

Вопрос о собственности госкорпораций

Пожалуй, самым принципиальным является вопрос о собственности госкорпораций, которые по действующему законодательству признаются собственниками своего имущества. Это означает, что им принадлежит право владения, пользования и распоряжения имуществом, что госкорпорации по своему усмотрению могут совершать в отношении принадлежащего им имущества любые действия, не противоречащие закону (п. 1 и 2 ст. 212 ГК РФ), что на это имущество госкорпораций должен распространяться режим неприкосновенности собственности (ст. 35 Конституции РФ), что недопустимо произвольное вмешательство федеральных органов государственной власти в частные дела госкорпораций (ч. 1 ст. 1 ГК РФ).

В схожих с госкорпорациями по организационно-правовой форме публичных акционерных обществах (ОАО) существует ответственность членом Совета директоров (наблюдательного совета) общества, единоличного исполнительного органа общества и членом коллегиального исполнительного органа общества в виде ответственности перед обществом за убытки, причиненные обществу их виновными действиями (ст. 71 Закона об АО). В холдингах одно акционерное общество признается основным, если в силу преобладающего участия в уставном капитале либо в силу других причин оно имеет возможность определять решения, при-

⁶ В настоящее время преобразовано одно государственное открытое акционерное общество.

⁷ См.: Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»»; Федеральный закон от 23 ноября 2007 г. № 270-ФЗ «О государственной корпорации «Ростехнологии»».

нимаемые другим (дочерним) обществом. В статье 6 Закона об АО законодатель предусмотрел в качестве способа защиты интересов дочернего общества и его акционеров возможность привлечения основного общества к ответственности за причиненные убытки. Между тем в таких госкорпорациях, как «Ростехнологии», «Росатом» ответственность органов управления за убытки, причиненные их виновными действиями (или бездействием), в законах о корпорациях не предусмотрена. Будут ли эффективно работать органы управления госкорпораций, когда они не несут ответственности за возникшие убытки, а зарплаты их сотрудников не зависят от результатов экономической деятельности?

Исходя не только из внутренней логики, на которой построено гражданское и административное право, но и логики конституционного права, признание госкорпораций собственниками имеющегося у них имущества, причем частными собственниками, является очевидной и серьезной ошибкой российского законодателя. Нельзя не согласиться с А.В. Винницким, что сложно не заметить некоторую искусственность и преувеличенность в имущественной и организационной обособленности госкорпораций. Прав А.В. Винницкий, утверждая, что за спиной госкорпораций всегда стоит Российская Федерация, поэтому о перетоке капитала в частный сектор говорить не приходится, и речь здесь может идти лишь о форме обособления значительной части государственного имущества и изменении (децентрализации) механизма управления им.

В соответствии с ч. 2 ст. 8 Конституции РФ в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная и иные формы собственности. Обособление части федеральной собственности и закрепление ее за госкорпорациями является формой управления федеральной собственностью (п. «д» ст. 71 Конституции РФ), но не ее отчуждения или «разграничения» (п. «г» ст. 71 Конституции РФ).

Динамика правового регулирования отношений публичной собственности в последние пять лет во многом оказалась обусловленной новыми представлениями о конституционных принципах, прежде всего о конституционном принципе о признании и защите равным образом частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности (ч. 2 ст. 8 Конституции РФ). Новое «прочтение» законодателем данного принципа означает, что государственная собственность стала рассматриваться как единство федеральной собственности и собственности субъектов Российской Федерации. Она рассматривается законодателем как единый имущественный комплекс федеративного государства в целом, как материальная основа Российского государства, что должно, по замыслу авторов новой интерпретации, отвечать государственной целостности Российской Федерации и подкреплять единство системы государственной власти. С нашей точки зрения, авторство по отношению к этой интерпретации конституционного принципа принадлежит разработчикам Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ, БК) и законодательства о разграничении полномочий. По их мнению, конституционный принцип, закрепленный в ч. 2 ст. 8 Конституции РФ, должен предопределять и специфику правового регулирования публичной собственности, а также определять пределы прав субъектов Российской Федерации и муниципальных образований как публичных собственников.

Права собственности на средства региональных и местных бюджетов в соответствии с этими воззрениями не могут означать полную свободу экономической деятельности соответствующих органов власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих от имени публичных собственников их полномочия.

На наш взгляд, эти якобы новые воззрения являются реминисценцией существовавших у нас ранее представлений о едином фонде государственной собственности.

Новая интерпретация конституционного принципа ч. 2 ст. 8 Конституции РФ, воспринятая федеральным законодателем, привела к искажению в непрофильных законах базовых правовых принципов, лежащих в основе правового регулирования отношений собственности и закрепленных в Гражданском кодексе РФ. Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О

внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»» (далее – Закон № 95-ФЗ) в ст. 26.11 предельно четко определил имущество (его виды), которое может находиться в собственности субъектов Российской Федерации. Из ее содержания следует, что в собственности субъектов Российской Федерации может находиться то имущество, которое необходимо для осуществления органами государственной власти регионального уровня своих полномочий. По смыслу этой статьи любое другое имущество не может находиться в собственности субъектов Российской Федерации и подлежит отчуждению в порядке и сроки, установленные законодательством о приватизации. В отношении муниципальной собственности избран такой же подход. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определил исчерпывающий перечень имущества, которое может находиться в собственности муниципальных образований. Возможность иметь имущество в муниципальной собственности обусловлена вопросами местного значения, для решения которых оно используется, отдельными государственными полномочиями, для осуществления которых оно передано, и полномочиями, осуществление которых предусмотрено федеральными законами.

Насколько избранный законодателем подход соответствует конституционному принципу равенства всех форм собственности? Не ставят ли указанные нормы двух федеральных законов частную собственность в доминирующее положение по отношению к публичной собственности, поскольку они исключают право публичных собственников иметь в собственности любое имущество, не изъятое из гражданского оборота и не ограниченное в обороте? Насколько реально и, главное, целесообразно иметь перечни видов имущества, необходимых для осуществления полномочий, указанных в п. 17 ст. 1 Закона № 95-ФЗ, которые должны устанавливаться законами субъектов Российской Федерации не позднее 1 января 2005 г.?

Новый подход, в соответствии с которым в публичной собственности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований может находиться не любое имущество, а лишь такое, которое непосредственно служит в качестве материальной базы тех полномочий, которые закреплены за ними, означает, как правильно заметил Е.А. Суханов, закрепление в непрофильном законе, не являющемся частью гражданского законодательства, принципа строго целевого характера государственного имущества, т. е. невозможность для публичных собственников быть собственниками некоторых видов имущества, которое при этом не является изъятым из оборота. Следует согласиться с Е.А. Сухановым, что этот принцип не известен действующему гражданскому законодательству, которое содержит нормы об «особенностях приобретения и прекращения права собственности на имущество, владения, пользования и распоряжения им», зависящих от того, находится ли оно в частной или в публичной собственности (п. 2 ст. 212, п. 1 ст. 214 ГК РФ), т. е. об особенностях порядка осуществления права собственности, но не о возможностях ограничения объектного состава имущества, принадлежащего собственникам.

В пункте 4 ст. 212 ГК РФ закреплена норма, вытекающая из конституционного принципа, содержащегося в ч. 2 ст. 8, в соответствии с которой «права всех собственников защищаются равным образом».

Конечно, нельзя не учитывать некоторые очевидные особенности федеральной государственной собственности. Только этот вид публичной собственности может находиться под таким особым обременением, каким является внешний и внутренний долг Российской Федерации. В статье 3 Федерального закона от 10 мая 1995 г. «О восстановлении и защите сбережений граждан» установлено, что государственный внутренний долг Российской Федерации по гарантированным сбережениям граждан гарантирован государственной собственностью.

Оценивая конституционность осуществления федеральным законодателем ограничения содержания права публичной собственности, необходимо учитывать, что в конституционном праве используется классификация объектов собственности в зависимости от тех последствий для общества, которые возникают в результате осуществления правомочий пользования и распоряжения ими. Одно дело – объекты, предназначенные для личного потребления. Здесь возможности законодателя по введению ограничений прав собственности должны носить разумный минимальный характер. Но и применительно к этому праву могут вводиться ограничения, обусловленные социальной функцией собственности.

Другое дело, когда имеет место пользование и распоряжение средствами производства или объектами недвижимости, используемыми в общих целях. Осуществление частным собственником своих правомочий распоряжения может затрагивать права и интересы большого количества людей. С учетом этой классификации конституционное право допускает более интенсивные ограничения прав пользования и распоряжения.

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 16 мая 2000 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 4 статьи 104 Федерального закона “О несостоятельности (банкротстве) в связи с жалобой компании Timber Holdings International Limited”» учитывается это обстоятельство:

«Жилищный фонд социального использования, детские дошкольные учреждения и объекты коммунальной инфраструктуры, жизненно необходимые для региона, как объекты недвижимости, входящие в имущество должника-собственника, используются не только в его частных интересах, но и в интересах населения, подлежащих защите со стороны государства. Поэтому отношения, связанные с обеспечением функционирования и сохранения целевого назначения указанных объектов, носят публично-правовой характер. Осуществляя их регулирование, законодатель, исходя из публичных целей, вправе определять, что те или иные объекты, необходимые для жизнеобеспечения населения, в процессе конкурсного производства подлежат передаче соответствующему муниципальному образованию. Тем самым реализуется распределение между разными уровнями публичной власти функций социального государства (ст. 7 Конституции РФ).

Исключение названных объектов из конкурсной массы и передача их в силу прямого предписания закона муниципальным образованиям является допустимым ограничением права частной собственности должника, которое осуществляется в целях защиты прав и законных интересов других лиц (ст. 55, ч. 3 Конституции РФ). При этом не могут не учитываться и частные интересы, в том числе интересы должника и кредиторов в рамках конкурсного производства».

Объекты публичной собственности, по-видимому, также могут иметь целевое назначение, что предполагает допустимость более интенсивного ограничения содержания публичного права собственника.

Обратим внимание на то, что имуществом, принадлежащим госкорпорациям, они не могут распоряжаться по своему усмотрению: здесь тоже применяется принцип целевого использования имущества, характерный для публичной собственности.

Появление новых форм собственности стало возможным не только в связи с созданием госкорпораций, но и в связи с появлением социальных страховых фондов. Согласно ст. 87 Основного закона ФРГ в качестве корпораций публичного права непосредственного федерального подчинения действуют учреждения социального страхования. Старая как мир аристотелевская идея о государстве, обеспечивающем общее благо, подверглась серьезной модернизации как только появилась философская, а затем и конституционно-правовая концепция социального государства. Процесс «социализации» государства в Германии начался при Бисмарке на фоне изменения системы страхования рабочих от несчастных случаев. Сначала это был обычный частноправовой институт добровольного страхования. Благодаря актив-

ности государства он превратился в публично-правовой институт обязательного страхования, основанного на коллективных началах, взаимовыручке.

Когда государство, ориентируясь на нормативное содержание конституционного принципа социального государства, вводит системы обязательного социального страхования, происходит синтез социальных и экономических прав граждан.

Доказательством того, что, исходя из закрепленного в Конституции принципа социального государства, законодатель перешел к преимущественно социальному страхованию, является то, что после принятия Конституции государство отказалось от частноправового (децентрализованного) правового регулирования, основанного на применении деликтных обязательств, и ввело правовой механизм социального страхования от несчастных случаев на производстве и обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств.

Оба эти правовых механизма основаны, по сути, на идее солидарности. В Постановлении Конституционного Суда РФ от 24 мая 2007 г. № 7-П по делу о проверке конституционности статьи 230 Трудового кодекса РФ⁸ Конституционный Суд сделал вывод о том, что, исходя из закрепленного в Конституции принципа социального государства, ст. 230 ориентирует законодателя, указывая ему на приоритет социального (обязательного) страхования перед частноправовыми способами возмещения вреда.

В результате в правоотношениях по обязательному социальному страхованию появляется необычный, отличный от страхования в сфере частного права, субъект страхования – это фонды обязательного страхования, обладающие двойственным правовым статусом: публично-правовой организации и одновременно страховщика. Для того чтобы обеспечить права граждан в наиболее полном объеме в случае наступления социальных рисков, произведена замена гражданско-правовой системы возмещения вреда (деликтной ответственности) на социально-страховую, основанную на солидаризме, коллективной ответственности работодателей по защите имущественных интересов работников. Несение тягот от наступления профессиональных рисков переносится при этом на всех работодателей. Обязанность органов социального страхования по выплате обеспечения, в отличие от гражданско-правового механизма возмещения, существовавшего ранее, исходя из природы социального страхования, возникает, как установил Конституционный Суд, вне зависимости от наличия вины причинителя вреда.

Как и в Постановлении Конституционного Суда РФ от 31 мая 2005 г. № 6-П по делу о проверке конституционности Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств»⁹, Суд выявил различия в юридической природе и целевом назначении вытекающей из договора обязательного страхования обязанности страховщика по выплате страхового возмещения от деликтного (частноправового) обязательства, что повлекло различие в механизмах возмещения вреда.

В результате произошло то, что можно назвать «гибридизацией институтов». Средства Пенсионного фонда почему-то объявлены государственной собственностью, несмотря на общественно-коллективную природу поступлений в этот фонд. Полагая, что это обычный объект государственной собственности, государство несколько вольно распоряжается этими, по сути, общими общественными средствами, в то время как Конституция РФ в ч. 2 ст. 8 дальновидно

⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 24 мая 2007 г. № 7-П по делу о проверке конституционности абзаца четвертого части двенадцатой статьи 230 Трудового кодекса Российской Федерации по запросу Ухтинского городского суда Республики Коми // СЗ РФ. – 2007. – № 23. – Ст. 2829.

⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 31 мая 2005 г. № 6-П по делу о проверке конституционности Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» в связи запросами Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай, Волгоградской областной Думы, группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина С.Н. Шевцова // СЗ РФ. – 2005. – № 23. – Ст. 2311.

утверждает, что в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом не только частная, государственная, муниципальная, но и «иные формы собственности».

Вопрос, кому реально принадлежит право собственности на накопления, концентрируемые в фондах обязательного страхования, имеет принципиальное значение, поскольку от этого зависят правовые гарантии сохранности этих средств. В этой связи, по моему мнению, предусмотренные в российском законодательстве нормы о том, что государственные внебюджетные фонды являются объектами государственной собственности (ст. 143 БК РФ), не согласуются с Конституцией РФ.

Конституция РФ закрепляет принцип не просто социального государства, а социального государства с рыночной экономикой. Поскольку она рассматривает как равновеликие конституционные ценности принцип социального государства и принцип свободы экономической деятельности, то появляется самостоятельный, с собственным нормативным содержанием конституционный принцип – социального государства с рыночной экономикой.

Идея коллективной помощи, взаимовыручки, организуемой государством совместно с частным бизнесом, – это разновидность государственно-частного партнерства, она была использована при создании такой «классической» госкорпорации, как Агентство по страхованию вкладов. Появление этой госкорпорации знаменует собой коренное изменение категории «общее благо» как цели государства. Д. В. Кравченко в своей работе правильно подметил, что нельзя забывать о том, что институт публичных юридических лиц вообще и государственных корпораций в частности не исключает, а в некоторых случаях прямо подразумевает иные источники формирования собственности таких лиц. Более того, эти негосударственные источники могут формировать основную часть имущества публичного юридического лица (как это происходит с Агентством страхования вкладов), где фонд обязательного страхования вкладов в основном сформирован за счет взносов банков. В данном случае имущество предоставляется не государством, в связи с этим собственность не может рассматриваться как «обычная» федеральная государственная собственность.

Специфика целей и задач, которые решаются с помощью создания госкорпораций

Специфика целей и задач, которые решаются с помощью создания госкорпораций, а также правового титула в отношении закрепляемого за ними публичного имущества, требует пересмотра их гражданско-правового и административно-правового статуса. В литературе обосновывается идея о том, что, исходя из наличия в деятельности госкорпораций публичного элемента, они должны быть признаны юридическим лицом публичного права¹⁰. Для этого необходимо в ходе совершенствования Гражданского кодекса РФ закрепить в нем концепцию юридических лиц публичного права.

Действующая сейчас концепция «госкорпорации – разновидность некоммерческих организаций» очевидно несостоятельна. Помещение их в систему юридических лиц в группу некоммерческих организаций носит искусственный характер. Понятно, что это было сделано без глубокого теоретического обоснования, и только потому, что перечень некоммерческих организаций, в отличие от коммерческих, не является закрытым. С появлением госкорпораций в подсистеме некоммерческих организаций понятие «некоммерческая организация» стало неопределенным. Произошел известный юридический феномен: если какое-либо юридическое понятие чрезмерно раздувать, оно может лопнуть как детский шарик.

¹⁰ Курбатов А.Я. Правовое регулирование деятельности государственных корпораций как организационно-правовой формы юридических лиц // СПС «КонсультантПлюс».

В Концепции развития корпоративного законодательства на период до 2008 г., разработанной под эгидой Министерства экономического развития и торговли РФ, подчеркивалось: «Плохо вписывается в общую логику законодательства о юридических лицах такая конструкция, как государственная корпорация. Назрела необходимость ввести в российское законодательство категорию юридического лица публичного права, существующую в большинстве развитых правовых порядков».

В Концепции отмечалось, что данная категория должна охватывать собой те юридические лица, которые действуют от имени публично-правовых образований (Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований) и/или в публичных интересах, но не являются органами государственной власти или местного самоуправления. Это организации, создаваемые в различных общественно значимых целях и наделенные хотя бы в некоторой степени властными полномочиями (например, Агентство по страхованию вкладов). Такие юридические лица должны обладать строго целевой правоспособностью, а возможность осуществления ими предпринимательской деятельности должна быть специально оговорена соответствующим законом.

Однако в Концепции развития гражданского законодательства хотя и признается, что госкорпорации уникальны по своему правовому статусу – частноправовому и публично-правовому одновременно, тем не менее делается вывод об отсутствии необходимости прямого заимствования понятия юридического лица публичного права в отечественное гражданское право (п. 7.2.4 разд. III).

С нашей точки зрения, диверсификация экономической функции государства требует использования новых правовых форм его участия в экономических отношениях. Наряду с традиционными формами участия государства в гражданском обороте в качестве казны (к сожалению, не используемой в российском гражданском законодательстве), государство может принимать участие в экономических отношениях опосредованно, через госкорпорации, которые должны в таком случае признаваться юридическими лицами публичного права.

Юридическая личность госкорпораций порождает необходимость решения ряда более общих фундаментальных юридических вопросов, в частности:

каково предназначение понятия «юридическое лицо», должно ли оно использоваться только для обслуживания отношений, составляющих предмет гражданского права, или же этот институт права имеет межотраслевое значение;

каковы критерии построения системы юридических лиц, какие факторы оказывают влияние на выбор этих критериев законодателем;

каков смысл понятия «субъект права», используемого в доктрине;

какова сущность новых юридических лиц, в частности, госкорпорации?

Эти фундаментальные юридические вопросы, в свою очередь, требуют решения ряда философско-правовых проблем: что такое правовая реальность, чем она отличается от реальности как осязаемой, овеященной в окружающем нас мире, какая философия государства воспринята в нашей стране? и т. п.

Для выбора адекватной юридической личности госкорпорации можно обратиться к богатому нормативному содержанию конституционного принципа правового государства.

Проблема участия публичных образований в экономических отношениях обычно решается в рамках основного подразделения права на частное и публичное.

Георг Еллинек в Общем учении о государстве обращал внимание на то, что публичные образования могут быть не только носителями публичной власти, но и правовыми субъектами, ведущими хозяйство и управляющими своими делами при помощи правовых средств, доступных каждому лицу и не имеющих властного характера. Исходя из идеи суверенитета, граница между действиями публичного образования как субъекта публичного права и как субъекта,

ведущего свое хозяйство, устанавливается правопорядком конкретного государства¹¹. Государство может совершенно или в значительной степени подчинять себя действию частного права либо в значительной степени изъять себя от действия частного права. Проведение этой границы, по мнению Г. Еллинека, обусловливается всей эволюцией воззрений народа на отношение государства к частному праву. Государство и создаваемые им публичные образования как субъекты имущественных отношений могут занимать различное положение в разных правопорядках. Эта разница объясняется различной философией государства, воспринимаемой в разных странах.

Философия современного государства оказала огромное влияние на такие конституционно-правовые идеи и принципы, как конституционное и правовое государство, которые являются результатом эволюции государства. Критерием этой эволюции являются взаимоотношения государства и личности, в том числе в экономической сфере. Государство, в принципе, может вообще исключить возможность каких-либо имущественно-правовых притязаний индивида к государству. Так было в Средние века в Англии, где по отношению к государству существовала возможность только просить, но не предъявлять иски в суде. В Германии, напротив, не без влияния философских идей Э. Канта в XIX в. государство-фиск было признано субъектом частного права, как двойственная личность – публично- и гражданско-правовая, что очень важно в том отношении, что исключается возможность произвольного вторжения государства в частную имущественную сферу. Гражданско-правовой принцип недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела (п. 1 ст. 1 ГК РФ) является следствием и результатом той философии государства, которое признает достоинство личности. Это кантовское государство, правовое государство.

Принцип правового государства «осеняет» и взаимоотношения государства с субъектами рыночных отношений. Конституционные принципы свободы экономической деятельности (ст. 8 Конституции РФ), социальной рыночной экономики, правового государства предполагают систему ограничений для публичной власти, осуществляющей экономические функции. На этом конституционно-правовом фоне появились новые субъекты права – государственные корпорации как юридические лица.

Конституционная формула правового государства – об охране достоинства личности (ст. 21 Конституции РФ) – имеет универсальное значение. В экономической сфере уважение достоинства предпринимателя – это, как сказано в Постановлении Конституционного Суда РФ от 18 июля 2008 г. № 10-П, создание максимально благоприятных условий для функционирования экономической системы в целом, что предполагает необходимость стимулирования свободной, основанной на принципах самоорганизации, хозяйственной деятельности предпринимателей как основных субъектов рыночной экономики и принятие специальных мер, направленных на защиту их прав и законных интересов при осуществлении государственного регулирования экономики, тем самым – на достижение конституционной цели оптимизации вмешательства государства в регулирование экономических отношений.

Принципы уважения и охраны достоинства предпринимателей, справедливости проявляются в необходимости обеспечения государством в процессе создания правовых основ единого рынка, баланса прав и обязанностей всех участников рыночного взаимодействия. Свобода, признаваемая за лицами, осуществляющими предпринимательскую и иную не запрещенную законом предпринимательскую деятельность, и гарантируемая им защита должны быть уравновешены обращенным к этим лицам требованием ответственного отношения к правам и свободам тех, кого затрагивает их хозяйственная деятельность (п. 2 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 18 июля 2008 г. № 10-П).

¹¹ Еллинек Г. Общее учение о государстве. – СПб., 1908. – С. 279, 280.

Новая философия государства должна повлечь новые юридические формы его участия в экономических отношениях, в частности, необходимо включить в систему юридических лиц юридические лица публичного права.

Представления о юридической личности государства, перешедшие в современное российское гражданское право из советского гражданского права, – это пример рудиментарных юридических наслоений.

До революции в доктрине русского гражданского права была популярна двучленная система участников гражданских правоотношений, при которой публичные образования, включая государство, рассматривались как юридические лица.

В учебнике Д.И. Мейера государство рассматривается как казна, обладающая правами юридического лица¹².

Г.Ф. Шершеневич считал, что все юридические лица могут быть подразделены на публичные и частные. Публичные юридические лица образуются помимо воли частных лиц. Основное место среди них занимает казна, представляющая государство с его хозяйственной стороны¹³. И.М. Тютрюмов выделял такой вид юридических лиц, как совокупность имуществ, когда с этой совокупностью связывается возникновение прав и обязанностей¹⁴.

Е.Н. Трубецкой в Лекциях по энциклопедии права писал: «Значительная часть юристов полагает, что субъектом права могут быть только живые, действительные люди. Положение это служит в наше время предметом спора, имеющего первостепенное значение. Утверждение, что субъектом права может быть только живой человек, тесно связано с узкореалистическим пониманием права»¹⁵.

Попробуем развести два понятия – реальность овеществленного мира и иная реальность – правовая реальность (которую Е.Н. Трубецкой, видимо, противопоставлял узкореалистическому пониманию права).

Д.В. Пятков, используя работу Г.Ф. Шершеневича, отмечает в своей статье (опубликована в настоящем сборнике), что стоит заменить при обозначении субъектов права термин «лицо» словом «маска», станет очевидным, что маска (лицо) как раз у человека, а не сам человек. При таком подходе к пониманию лица, в частности физического лица, современная юриспруденция получает ценный инструмент. Разрыв между физическим лицом и человеком, как правильно считает Д.В. Пятков, дает принципиально новые возможности для моделирования в юридической теории, в законодательстве. Представляются чрезвычайно интересными следующие рассуждения Д.В. Пяткова по поводу мысли Н.Л. Дювернуа, который отмечал, что правосознание его современников «не ставит понятие личности так обособленно от человека, как это было у римлян. Это замечание справедливо и для оценки правосознания ныне живущих людей. Давно уже непозволительно представлять человека, лишенным личности в праве, но вместе с тем утрачен полезный навык ума видеть физическое лицо без человека. Современное правосознание не приемлет личность как «известную сферу правоотношений», ему подавай телесную или вещественную начинку лица, что-нибудь такое, что можно потрогать руками».

Философско-правовая идея о том, что правовая реальность – это тоже реальность, но она не совпадает с овеществленной реальностью (узкореалистическое понимание права), имеет самое непосредственное отношение к идее о двучленной классификации субъектов гражданского права. Прав Д.В. Пятков, когда он призывает вернуть публичные образования в родную для них категорию юридических лиц. С точки зрения правовой реальности, юридическая лич-

¹² Мейер Д.И. Русское гражданское право. – Ч. 1. – М., 1997. – С. 123.

¹³ Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. – М., 1995. – С.91.

¹⁴ Тютрюмов И.М. Гражданское право. – Юрьев, 1922. – С. 47.

¹⁵ Трубецкой Е.Н. Лекции по энциклопедии права. (Электронный ресурс) – 1917.

ность может быть вполне самостоятельной, независимой от личности создавших его лиц и не сводится к ней¹⁶.

Не следует использовать применительно к такой юридической личности понятие «фиктивное образование». Известная немецкому праву конструкция «общества без лиц» наглядно показывает, что такая юридическая личность выступает в обороте от своего собственного имени, а не от имени своих участников, а приобретенные ею гражданские права и обязанности принадлежат ей, а не участникам. В таком случае становится понятным, почему совокупность имущества без какого-либо людского субстрата может быть признана правопорядком юридическим лицом, и это не фиктивный субъект, это часть особой, правовой реальности.

Скорее, прав был В.А. Рахмилович, который в противовес теории социальной реальности и теории коллектива, объясняющих сущность юридических лиц в условиях плановой экономики, доказывал отсутствие необходимости обоснования или поиска людского или иного особого «субстрата» (сущности) юридического лица¹⁷.

С учетом методологического подхода, что правовая реальность рассматривается как особое явление в окружающем нас мире, можно согласиться с Е.А. Сухановым, когда он утверждает, что «правовые отношения представляют собой особый, самостоятельный вид реально существующих общественных отношений. С этой точки зрения признание юридической личности за обособленным имуществом представляется не фикцией, а вполне содержательной гражданско-правовой конструкцией»¹⁸.

Юридическая личность как гражданско-правовая конструкция – это часть юридической техники. Уже сейчас правами юридического лица обладают национально-культурные автономии, муниципальные образования, общественные территориальные советы.

С нашей точки зрения, если перед публичным образованием (таким как госкорпорация) ставятся задачи, вытекающие из преследуемого публичной властью общего блага, и в целях достижения этих задач используются и метод наделения этих образований властными полномочиями, и методы регулирования коммерческой (хозяйственной) деятельностью, тогда эти публичные образования не могут игнорироваться гражданским правом, которое должно перейти на двучленную классификацию субъектов права.

¹⁶ См.: Гражданское право / под ред. Е.А. Суханова. – Т. 1. – С. 211.

¹⁷ Рахмилович В.А. О так называемом субстрате юридического лица // Проблемы совершенствования советского законодательства. Труды ВНИИСЗ. – Вып. 29.– М., 1984.– С. 116–118.

¹⁸ Гражданское право. – М., 2004. – Т. 1. – С. 215, 216.

В.П. Мозолин

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ СТАТУСА ГОСУДАРСТВЕННОЙ КОРПОРАЦИИ КАК ЮРИДИЧЕСКОГО ЛИЦА ПУБЛИЧНОГО ПРАВА

В связи с усложнением общественных отношений в сфере товарно-рыночной экономики промышленно развитых стран мира, включая Российскую Федерацию, происходят значительные изменения в структуре законодательства, регулирующего данные отношения. Частноправовые отрасли законодательства все более начинают испытывать на себе воздействие публично-правовых отраслей законодательства в рамках принимаемых государствами комплексных законов и других нормативных актов.

В странах кодифицированного гражданского законодательства, например в Германии и Франции, комплексное законодательство развивается за пределами гражданских кодексов и уложений, присоединяясь в качестве приложений к Торговым кодексам или принимаясь отдельно в виде самостоятельных правовых актов, как это имеет место в законодательстве об интеллектуальной собственности.

Параллельно проводится модификация гражданских кодексов и уложений в форме изменения или дополнения содержащихся в них гражданско-правовых норм. Так, в Германии в 2002 г. было произведено значительное обновление норм обязательственного права. Во Франции ныне проводится реформа по совершенствованию отдельных положений Гражданского кодекса.

Отдельно следует сказать об англо-американском праве, не знающем разделения права на публичное и частное. Комплексное регулирование в США, Англии и других странах, применяющих англо-американскую систему права, осуществляется по отдельным сферам правового регулирования, например, в области недвижимости, договорного права, права о корпорациях и компаниях, банкротства и т. д. В рамках так называемой блоковой системы законодательства производится правовое регулирование всех видов отношений, в сфере экономики или какой-либо другой области жизнедеятельности общества, с применением норм, называемых в Европе нормами публичного и частного права (гражданского, торгового, административного, налогового и т. п.). По этой модели в 1952 г. был принят эффективно действующий и поныне Единообразный торговый кодекс США, объединяющий в себе нормы различных видов законодательства, связанных с договором купли-продажи товаров.

В целом, оценивая развитие комплексного законодательства в названных выше зарубежных странах, можно считать, что блоковый путь развития комплексного законодательства в странах англо-американского права подтвердил свою жизнеспособность и возможность его развития в будущем.

В России, являющейся страной кодифицированного гражданского законодательства, восходящего своими корнями к римскому частному праву, комплексное законодательство участием норм гражданского права получило значительное развитие.

Основополагающее регулирование экономики, базирующееся на частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности, свободе экономической деятельности в условиях развития единого рынка в стране, закреплено в Конституции Российской Федерации (см. ст. 8, 9, 34, 35, 71, 72).

В форме комплексных законов с широким применением в них гражданско-правовых норм были приняты многочисленные кодексы и отдельные законы. В их числе достаточно назвать такие как Земельный, Водный, Лесной, Градостроительный, Жилищный, Налоговый

кодексы Российской Федерации. Федеральный закон «О недрах», федеральные законы «Об акционерных обществах» и «Обществах с ограниченной ответственностью», в которых содержатся гражданско-правовые нормы совместно с публично-правовыми нормами, регулирующими весьма разветвленную сферу имущественных отношений, составляющих предмет гражданского права. Учитывая изложенное, имеются все основания полагать, что в настоящее время зона монопольного регулирования гражданским законодательством имущественных отношений, указанных в ст. 2 Гражданского кодекса РФ в качестве предмета гражданского законодательства, постоянно сокращается. Хотим мы того или нет, но в современных условиях исключительная сфера такого регулирования остается очень незначительной. Подавляющая масса имущественных отношений, регулируемых в динамическом режиме гражданским законодательством, уже находится в сфере комплексного правового регулирования, совместного участия в нем публичных норм права.

В этой связи вполне закономерно возникает вопрос о дальнейших путях развития гражданского законодательства, в первую очередь его сердцевины в лице Гражданского кодекса Российской Федерации. При этом нельзя не учитывать того, что в отличие от Германии и Франции в нашей стране не существует Торгового кодекса, в рамках которого можно было бы осуществлять развитие комплексного законодательства с широким использованием гражданско-правовых норм.

Закрепленные в Гражданском кодексе РФ положения в его действующей редакции ответа на поставленный вопрос о путях дальнейшего развития гражданского законодательства не дают. Включенные в п. 2 ст. 3 положения о том, что «нормы гражданского права, содержащиеся в других законах, должны соответствовать Гражданскому кодексу РФ, оказались неработоспособными с момента принятия самого Кодекса как федерального, а не конституционного закона, имеющего более высокую юридическую силу по сравнению с федеральным законом.

В результате в Земельном и Бюджетном кодексах, в отдельных некодифицированных законах, на вполне правомерных основаниях, содержатся отдельные нормы, не соответствующие Гражданскому кодексу РФ. И дело не столько в том, что законодатель не предусмотрел необходимости включения в Гражданский кодекс специальных норм, как это было сделано на Украине и Казахстане, предусматривающих обязанность законодателя одновременно с принятием закона, содержащего гражданско-правовые нормы, не соответствующие Гражданскому кодексу РФ, вносить необходимые изменения в сам Гражданский кодекс.

В действительности, указанные проблемы имеют более глубокий характер. По существу, они запрограммированы в самих комплексных отношениях, а еще точнее в понятии комплексного законодательства, содержащего гражданско-правовые нормы, регулирующего данные отношения.

Обычно признается, что в комплексном законодательстве сосуществуют, не утрачивая своей сущности, различные отрасли законодательства: гражданское, налоговое, административное и другие отрасли законодательства. Все они объединяются единством задач, которые нужно решать и которые применяются параллельно друг с другом в составе комплексного законодательства. Иными словами, нормы указанных отраслей законодательства в комплексном законодательстве не утрачивают своей отраслевой индивидуальности. Подобного рода объединения часто называются комплексным законодательством, а само понятие комплексности применяется к комплексным отраслям законодательства и комплексным институтам, но не к правовым нормам как к таковым.

Сама по себе норма права, как это принято до сих пор, не может быть комплексной. В комплексных объединениях по своей юридической природе она остается гражданско-правовой, налоговой, административной, уголовно-правовой и т. п., но не комплексной нормой права.

На самом деле это не так. Рассмотрим один пример с правовой нормой, содержащейся в ст. 223 ГК РФ, регулирующей переход права собственности на недвижимое имущество в момент совершения государственной регистрации. Возникает вопрос: какой отрасли законодательства юридически принадлежит данная норма? Она включена в Гражданский кодекс РФ, потому, казалось бы, должна быть признана гражданско-правовой нормой, поскольку в ней речь идет об отношениях собственности, точнее о переходе права собственности к приобретателю. В то же время данная норма является административной нормой, поскольку без государственной регистрации, предписанной государством, право собственности не может возникнуть у приобретателя недвижимого имущества. По существу, рассматриваемая норма права, содержащаяся в ст. 223 ГК РФ, утрачивает свою отраслевую принадлежность, потому ее даже нельзя назвать комплексной нормой права. Это единая внеотраслевая правовая норма, имеющая однотипную юридическую природу, которую нельзя делить на две части по названным отраслям законодательства. Можно отметить, что данные нормы являются продуктами своего рода юридической нанотехнологии, созданными из сплава гражданского и административного законодательства.

Неслучайно в концепции по развитию гражданского законодательства большое внимание уделяется институту государственной регистрации имущественных прав. Как известно, в Гражданском кодексе РФ отсутствуют положения и нормы о вещно-правовом договоре, включающем в числе прочих условий условия о моменте перехода права собственности к приобретателю недвижимого имущества.

Гражданский кодекс РФ предусматривает лишь категорию обязательственно-правового договора, по которому права и обязанности, в том числе при переходе права собственности, возникают, как правило, лишь у участвующих в них сторон безотносительно к третьим лицам, в том числе государству.

Содержащаяся в ст. 223 ГК РФ норма о возникновении права собственности на недвижимое имущество у приобретателя по договору с момента государственной регистрации восполняет отсутствие в нашем праве вещно-правового договора. Данную норму, образованную путем соединения воедино гражданско-правовой и административно-правовой норм, условно можно назвать внеотраслевой правовой нормой.

Если говорить в целом о неотраслевых нормах в составе комплексного законодательства, регулирующего имущественные отношения в сфере экономики, то их использование обуславливается двумя обстоятельствами: (1) необходимостью их использования в правоотношениях, структурно функционирующих по модели гражданско-правового правоотношения, и (2) осуществляющих функции основных элементов в составе правоотношения, связанных с его возникновением, исполнением, изменением и прекращением. Разумеется, положения п. 2 ст. 2 ГК РФ о соответствии внеотраслевых норм Гражданскому кодексу РФ в ныне действующей редакции не применяются.

Наряду с рассмотренными имущественными отношениями, в которых в составе комплексного законодательства содержатся внеотраслевые правовые нормы, существует и второй достаточно распространенный вид имущественных отношений, регулируемый комплексным законодательством, который условно можно именовать прямолинейными отношениями. Прямолинейными в том смысловом значении, что в комплексном законодательстве правовые нормы различных отраслей законодательства не утрачивают своей отраслевой принадлежности. В составе такого комплексного законодательства нет необходимости для использования внеотраслевых норм права. К указанным имущественным отношениям, в частности, относятся отношения, регулируемые гражданским и торговым законодательством, если иной более усложненный состав применяемого в них правового комплекса не установлен законом. Гражданско-правовые нормы, используемые в таких комплексах при регулировании прямолинейных имущественных отношений, находятся в сфере действия п. 2 ст. 2 ГК РФ.

В свете изложенного о соотношении гражданского законодательства с комплексным законодательством, регулирующим имущественные отношения в сфере экономики, важной вехой в определении путей дальнейшего развития гражданского законодательства явился Указ Президента РФ от 18 июля 2008 г. № 1108 «О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации».

В соответствии с настоящим Указом была разработана и принята Президентом РФ Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации, посвященная модернизации Первой части Гражданского кодекса. Как подчеркнуто в Указе Президента РФ, это было сделано в целях «дальнейшего развития основных принципов гражданского законодательства Российской Федерации, соответствующих новому уровню развития рыночных отношений».

Разработанная Концепция выполнена очень добротнo на основе важных экономических и социальных преобразований в стране с учетом сложившейся судебной практики применения Гражданского кодекса и необходимости внесения в ГК РФ принципиальных изменений системного характера.

Вместе с тем вызывает серьезные сомнения имеющееся в Концепции решение вопроса о соотношении гражданского законодательства, содержащегося в Гражданском кодексе, с комплексным законодательством. В основу данного решения в Концепции положен так называемый маятниковый принцип, в соответствии с которым решение о правовых нормах, вновь включаемых в Гражданский кодекс, принимается в момент нахождения маятника на крайних точках его движения.

С одной стороны, в круг отношений регулируемых гражданским законодательством и определяющих его предмет (ст. 2 ГК РФ), предлагается включать корпоративные отношения.

С другой стороны, путем отказа от так называемой трехуровневой системы гражданских законов перейти на «двухуровневую» систему (ГК и специальные законы).

Предложения о включении в ГК РФ корпоративных отношений, по существу, означает распространение гражданского законодательства на внутрикорпоративные отношения, которые по своей юридической природе вообще не могут быть предметом гражданского права¹⁹.

Данное предложение является продолжением линии, направленной на неправомерное увеличение в Гражданском кодексе правовых норм нецивилистического характера. Начало этому положило включение в Гражданский кодекс части четвертой «О правах на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации». Это было сделано с явным нарушением ст. 71 (о) Конституции Российской Федерации, включающей в ведение Российской Федерации «правовое регулирование интеллектуальной собственности» в качестве самостоятельного предмета регулирования, отдельного от гражданского законодательства, как это имеет место в других странах мира.

Что касается «двухуровневой» системы гражданского законодательства, то непонятно, что это такое. Нельзя же, например, считать Земельный и другие кодексы, законы об АО и ООО, Закон о некоммерческих организациях специальными законами к Гражданскому кодексу. В действительности, речь идет о разрушении указанных законов, на что государство в силу Конституции Российской Федерации идти, естественно, не может. Невозможно, например, изъять из Земельного кодекса гражданско-правовые нормы и оставить в нем только нормы публичного права.

Публичные нормы имеют право на существование только тогда, когда они применяются вместе с нормами частного права. Частноправовые нормы имеют право на существование вме-

¹⁹ См. о юридической природе внутрикорпоративных отношений: Мозолин В.П. Современная доктрина и гражданское законодательство. – М.: Юстицинформ, 2008. – С. 118–140.

сте с публичными нормами. Один вид права без другого существовать не может. Главная проблема состоит в объединении, а не в разъединении данных видов норм.

Если такое объединение происходит на базе реперных позиций в правоотношении о праве собственности, то имеется в виду статус собственника, его правомочия, возникновение, переход и прекращения права собственности. Бесспорно, такие реперные нормы должны включаться в Гражданский кодекс. Остальные правовые нормы могут быть в составе Земельного кодекса и любого другого комплексного нормативного акта.

Роль гражданского законодательства в рассматриваемых случаях в целом выражается в самом участии в комплексном правовом регулировании имущественных отношений. При этом если подобного рода участие происходит на основе применения модели гражданского правоотношения, то реперные правовые нормы в нем обязательно должны включаться в Гражданский кодекс. Если же в основной роли комплексных норм будут выступать правовые отношения иной отраслевой направленности, то применяемые в них реперные правовые нормы должны находиться за пределами Гражданского кодекса.

Первоочередной задачей ученых-цивилистов в данном случае, по нашему мнению, должна являться научная разработка критериев и оснований, на основе которых создается возможность для отнесения моделей базовых правоотношений, возникающих при комплексном регулировании имущественных отношений, к разряду гражданско-правовых отношений и, соответственно, определения в них позиций для применения реперных правовых норм.

Подводя итог сказанному о правовых нормах, которые должны быть в Гражданском кодексе РФ следует сделать следующий вывод. В кодексе должно быть два вида основных правовых норм, не считая норм отсылочного характера. Это, во-первых, нормы чисто цивилистического характера и, во-вторых, внеотраслевые (реперные) правовые нормы, определяющие статус и динамику развития правоотношений, создаваемых при применении модели гражданского правоотношения в комплексных имущественных отношениях.

И наконец, принимая во внимание изложенное, Гражданский кодекс Российской Федерации по своей структуре и содержанию не может и не должен быть идентичным гражданским кодексам и уложениям других стран, принятым в XIX и XX столетиях, включая Гражданский кодекс Франции и Германское уложение.

В период перехода к инновационной рыночной экономике в современной России неизбежно возрастает повышенный интерес к деятельности тех коммерческих структур, в рамках которых может успешно разрабатываться и внедряться в производство новая техника и создаваемые на ее основе результаты творческой деятельности ученых, инженеров, всех других лиц, участвующих в данном созидательном трудовом процессе.

В области права это касается, прежде всего, эффективности деятельности коммерческих и некоммерческих организаций как традиционных видов юридических лиц, давно известных российскому законодательству, так и юридических лиц, образованных относительно недавно государством в новых организационно-правовых формах. Конкретно речь идет о государственных корпорациях и их правовых характеристиках сравнительно с устоявшимися видами юридических лиц, в первую очередь с акционерными обществами.

Сравнительному юридическому анализу правового статуса государственной корпорации и акционерного общества в действующем российском праве и посвящается настоящая статья. Дополнительным стимулом для этого послужило и отрицательное отношение к государственной корпорации как самостоятельному виду юридического лица, предусмотренной в законодательстве, и предложение о возможной его замене категорией акционерного общества, содержащееся в Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации, подготовленной на основании Указа Президента Российской Федерации от 18 июля 2008 г. № 1108 «О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации».

«Фактически корпорация является не организационно-правовой формой юридического лица в смысле ГК и гражданского права вообще, – отмечается в Концепции, – а специальным способом создания субъектов права, уникальных по своему правовому (частноправовому и публично-правовому) статусу». В связи с этим представляется целесообразным, предлагается в Концепции, исключение уже сейчас законодательной возможности создания юридических лиц в самостоятельной организационно-правовой форме госкорпораций путем отмены соответствующих правил Федерального закона от 12 января 1998 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

Государственная корпорация как одна из форм некоммерческих организаций, наделенная правами юридического лица, получила закрепление в законе относительно недавно. Она была легитимирована Федеральным законом от 8 июля 1999 г. № 140-ФЗ²⁰ и включена в перечень некоммерческих организаций в Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»² в виде дополнительной ст. 7.1 «Государственная корпорация».

Первой государственной корпорацией, созданной на основании указного Закона, стало Агентство по реструктуризации кредитных организаций, просуществовавшее всего пять лет и ликвидированное Федеральным законом от 28 июля 2004 г.²¹

На смену ей пришла корпорация «Агентство по страхованию вкладов физических лиц в банках Российской Федерации», созданная Федеральным законом от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ²².

Позднее на основании федеральных законов были образованы еще семь госкорпораций.

В связи с образованием государственных корпораций, выходящих за рамки стандартизированных видов юридических лиц, предусмотренных действующим российским законодательством, естественно, возникает вопрос об экономической и правовой необходимости и целесообразности создания, по существу, нового вида юридических лиц, не укладывающихся в традиционную формализованную схему коммерческих и некоммерческих организаций, признаваемых в соответствии со ст. 50 ГК РФ юридическими лицами.

Указанная схема не является предельно жесткой, императивно запрещающей образовывать некоммерческие организации, признаваемые юридическими лицами, в которых доминирующую часть доходов, используемых для финансирования существования таких организаций, они могут получать за счет предпринимательской деятельности. В пункте 3 ст. 50 ГК РФ говорится, что «некоммерческие организации могут осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и соответствующую этим целям». При этом в ГК РФ вообще не упоминается о каком-либо возможном ограничении объема дохода, получаемого от данной деятельности и его соотношении с финансированием, предоставляемым собственниками имущества, закрепленным за некоммерческой организацией, используемым ею для достижения некоммерческих целей.

Одним из подтверждений этому стал Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»²³, распространивший свое действие на автономные предприятия как некоммерческие организации, функционирующие в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта.

Как показывает практика применения рассматриваемого Закона, во многих автономных учреждениях доля дохода, получаемого от предпринимательской деятельности, становится все

²⁰ СЗ РФ. – 1999. – № 28. – Ст. 3472.

²¹ Там же. – 2004. – № 31. – Ст. 3223.

²² Там же. – 2003. – № 52 (ч. 1). – Ст. 5029.

²³ СЗ РФ. – 2006. – № 45. – Ст. 4626.

более весомой по сравнению с тем финансированием, которое они получают от собственников, учредивших их.

Поэтому с точки зрения действующего законодательства на данном основании не существует каких-либо противопоказаний для отнесения к группе некоммерческих организаций государственных корпораций (компаний).

Равным образом, нет никаких препятствий в законе и в отношении присвоения организационно-правовой формы государственной корпорации (компания) вновь создаваемому виду некоммерческой организации. «Юридические лица, являющиеся некоммерческими организациями, – предусматривается в ч. 3 ст. 50 ГК РФ, – могут создаваться также в других формах, предусмотренных законом (помимо перечисленных в цитируемом пункте статьи. – *В.М.*)». Под законом в данном случае следует понимать как общую норму права, предусматривающую самостоятельную видовую организационно-правовую форму юридического лица (ст. 7 Федерального закона от 13 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»²⁴), так и Федеральный закон о создании конкретной государственной корпорации (см., например, Федеральный закон от 12 января 1999 г. № 140-ФЗ «Об агентстве по реструктуризации кредитных организаций»²⁵). Во втором случае речь идет о создании юридического лица на основе использования достаточно редкого в современной правотворческой практике **распорядительного** способа образования юридических лиц.

Образование юридических лиц в распорядительном порядке путем создания специального закона применяется главным образом при создании уникальных юридических лиц, существующих в единственном числе. Прежде всего, это касается государственных органов, таких, например, как Центральный банк Российской Федерации (Банк России). «Банк России, – говорится в ст. 1 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ, – является юридическим лицом»²⁶.

Распространение указанного способа образования юридических лиц на государственные корпорации (компании) объясняется прежде всего теми общегосударственными задачами по подъему и развитию инновационной национальной экономики, которые в современный период времени могут и должны быть успешно решены с их непосредственным участием.

Данный вид государственных экономико-правовых образований предполагается использовать и уже используется в инновационно-базовых отраслях экономики, требующих огромных первоначальных капиталовложений (инвестиций), прежде всего на начальных этапах их формирования и развития, не приносящих каких-либо доходов и прибылей на вкладываемый капитал.

Решение данной задачи непосильно предусмотренным в законе частноправовым хозяйственным обществам и товариществам, в том числе отечественным акционерным обществам, прежде всего по причине недостаточности имеющихся в их распоряжении свободных капиталов.

По существу, единственными источниками инвестиций, объединяющими воедино в составе единого структурно-организационного комплекса вновь зарождающиеся горизонтально-вертикальные отношения в российской экономике, в настоящее время могут служить государственные инвестиции да привлекаемые в необходимых случаях капиталовложения от частных отечественных и иностранных инвесторов. В организационно-правовой форме указанных комплексов из всех известных гражданскому законодательству юридических лиц в данном качестве способны выступать лишь государственные корпорации (компании), преобразуемые в публичные юридические лица, каждая из которых наряду с общими признаками,

²⁴ Там же. – 1996. – № 3. – Ст. 145.

²⁵ СЗ РФ. – 1999. – № 28. – Ст. 3472.

²⁶ Там же. – 2002. – № 28. – Ст. 2790.

свойственными виду юридического лица, должна иметь свою индивидуальность, определяемую спецификой той сферы экономики, в которой она должна осуществлять производственную деятельность.

Собственно, государственные корпорации (компании) уже в их современном виде, предусмотренном законодательством, выполняют публично-правовые функции параллельно с функциями частноправового характера. Экономической основой для такого сочетания указанных функций в лице одного и того же юридического лица явились инновационно-управленческий характер деятельности государственных корпораций и предоставленное им право государственной собственности на принадлежащее имущество, о чем подробно будет сказано ниже.

Таким образом, факт рождения публично-правового юридического лица в российском праве следует считать состоявшимся.

В числе основных правовых характеристик государственной корпорации (компании) как публичного юридического лица можно назвать следующие показатели, анализируемые на примере одной государственной корпорации – государственной корпорации «Ростехнологии».

Первый показатель. По своей экономико-правовой сущности государственная корпорация является инновационно-управленческой организацией, действующей в общегосударственных интересах. Осуществляемая ею предпринимательская деятельность имеет вспомогательный характер, цель которой финансовое обеспечение основной научно-производственной деятельности корпорации.

Сущность государственной корпорации четко определена в ст. 3 Федерального закона «О Государственной корпорации “Ростехнологии”»²⁷.

Согласно п. 1 и 2 данной статьи «целью деятельности Государственной корпорации “Ростехнологии”» является содействие разработке, производству и экспорту высокотехнологической промышленной продукции путем обеспечения поддержки на внутреннем и внешнем рынках российских организаций-разработчиков и производителей высокотехнологичной промышленной продукции, привлечение инвестиций в организации различных отраслей промышленности, включая оборонно-промышленный комплекс.

Государственная корпорация «Ростехнологии» вправе осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению цели деятельности, указанной в ч. 1 настоящей статьи, и соответствует этой цели. Прибыль государственной корпорации «Ростехнологии», полученная в результате ее деятельности, подлежит направлению исключительно на достижение цели, указанной в ч. 1 настоящей статьи».

В соответствии с п. 3 ст. 3 рассматриваемого Закона в числе основных функций Государственной корпорации «Ростехнологии» значатся:

содействие организациям различных отраслей промышленности, включая оборонно-промышленный комплекс, в разработке и производстве высокотехнологичной промышленной продукции;

обеспечение продвижения на внутренний и внешний рынки и реализации на них высокотехнологичной продукции, а также связанных с созданием этой продукции товаров и результатов интеллектуальной деятельности;

участие в реализации государственной политики в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами и государственной программы вооружения;

привлечение инвестиций в организации различных отраслей промышленности, включая оборонно-промышленный комплекс, в том числе в интересах создания конкурентоспособ-

²⁷ СЗ РФ. – 2007. – № 48 (ч. 2). – Ст. 5814.

ных образцов высокотехнологичной промышленной продукции, включая продукцию военного назначения;

осуществление в интересах организаций различных отраслей промышленности рекламно-выставочной и маркетинговой деятельности на территории Российской Федерации и за ее пределами;

оказание содействия организациям различных отраслей промышленности в проведении прикладных исследований по перспективным направлениям развития науки и техники и во внедрении в производство передовых технологий;

оказание содействия деятельности организации, являющейся государственным посредником, при осуществлении внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения;

осуществление иных функций в соответствии с федеральными законами и решениями Президента Российской Федерации.

Как видно из приведенного перечня целей и функций Государственной корпорации «Ростехнологии», основная деятельность Корпорации, входящая в содержание ее правоспособности, как юридического лица, имеет публично-правовой характер.

При реализации же приведенных функций Корпорация вправе совершать различного рода действия, предусмотренные гражданским законодательством, которыми наделены юридические лица частного права (хозяйственные общества и товарищества). В том числе она имеет право: совершать все виды сделок; создавать коммерческие и некоммерческие организации на территории Российской Федерации и за ее пределами; участвовать в уставных капиталах хозяйственных обществ, имуществе иных коммерческих и некоммерческих организаций, имеющих своей целью разработку, производство и экспорт высокотехнологичной промышленной продукции; создавать филиалы и открывать представительства на территории Российской Федерации и в иностранных государствах; осуществлять инвестиции в российские и иностранные организации; получать доходы и оставлять в своем распоряжении прибыли в целях реализации основных функций, установленных законом и решениями Президента Российской Федерации; выступать истцом и ответчиком в судебно-арбитражных органах по спорам, касающимся защиты ее нарушенных или оспариваемых прав и интересов.

В целом правоспособность государственной корпорации, включая Государственную корпорацию «Ростехнологии», имеет комплексный публично-правовой и частноправовой характер.

Второй показатель. Внутрикорпоративные отношения в Государственной корпорации «Ростехнологии», равным образом как и во всех других государственных корпорациях (компаниях), строятся по классической модели, применяемой в государственных организациях, не находящихся на положении хозяйственных обществ и товариществ.

Высшие должностные лица, управляющие корпорацией, назначаются соответствующим государственным органом, в данном случае Президентом Российской Федерации, сотрудники всех уровней и рангов работают по трудовым договорам, заключаемым с Корпорацией. Решения коллегиальных органов управления принимаются большинством голосов участников, присутствующих на заседаниях при наличии кворума, установленного законом.

В соответствии со ст. 10 Закона «О Государственной корпорации «Ростехнологии»» органами управления Корпорации являются наблюдательный совет, правление Корпорации и генеральный директор Корпорации. Органом внутреннего финансового контроля Корпорации считается ревизионная комиссия.

Для проверки ведения бухгалтерского учета и финансовой (бухгалтерской) отчетности наблюдательный совет Корпорации определяет на конкурентной основе внешнюю аудиторскую организацию, заключая с ней договор с оплатой вознаграждения за оказанные услуги.

Наблюдательный совет Корпорации, состоящий из девяти членов, считается высшим органом управления Корпорации. В его состав входят четыре представителя Президента Российской Федерации, четыре представителя Правительства Российской Федерации и генеральный директор Корпорации, являющийся членом наблюдательного совета по должности. Все члены наблюдательного совета Корпорации во главе с его председателем назначаются Президентом Российской Федерации на срок не более пяти лет.

К числу полномочий наблюдательного совета Корпорации, которые не могут передаваться другим ее органам, относятся утверждение основных положений и документов, определяющих организационную структуру и направления деятельности Корпорации; принятие решений о назначении на должность и об освобождении от должности членов правления Корпорации по предложению генерального директора Корпорации; заключение трудового договора с генеральным директором Корпорации; утверждение годового отчета о деятельности Корпорации с последующим направлением его Президенту Российской Федерации и в Правительство Российской Федерации с подтверждением достоверности включенного в него годового бухгалтерского баланса, отчетов о прибылях и убытках, исполнении финансового плана доходов и расходов Корпорации, формировании и использовании резервных и иных фондов аудиторским заключением.

Правление Корпорации является коллегиальным исполнительным органом корпорации, состоящим из 11 членов. Наряду с утверждаемым наблюдательным советом Корпорации членами правления в его состав по должности входят генеральный директор Корпорации и его заместители, число которых может достигать пяти человек, включая одного первого заместителя. Заместители генерального директора назначаются на должность и освобождаются от должности генеральным директором Корпорации по согласованию с наблюдательным советом Корпорации.

Деятельностью правления руководит генеральный директор Корпорации.

Содержание полномочий правления Корпорации в значительной степени определяется более высокой степенью практического участия правления в деятельности по управлению Корпорацией, нежели чем это присуще наблюдательному совету. Поэтому в его обязанности в числе прочих полномочий входит разработка материалов и подготовка предложений для утверждения их наблюдательным советом Корпорации. Это относится и к предложениям о направлении деятельности Корпорации на следующий год; подготовке финансового плана, плана доходов и расходов Корпорации; разработке предложения о направлениях использования прибыли Корпорации; составлению годового отчета Корпорации и другим вопросам деятельности Корпорации по выполнению ею функций, предусмотренных федеральным законом. В полномочия правления также входит утверждение штатного расписания Корпорации, определение в соответствии с законом условий приема на работу и увольнения, служебных прав и обязанностей работников Корпорации.

Генеральный директор Корпорации является единоличным исполнительным органом, осуществляющим руководство текущей деятельностью Корпорации.

В числе многочисленных правомочий генеральный директор возглавляет правление Корпорации и организует реализацию ее решений; принимает на работу и увольняет работников Корпорации; утверждает размер и формы оплаты труда работников в соответствии с законодательством России; действует от имени Корпорации и без доверенности представляет интересы Корпорации в отношениях со всеми органами государственной власти и органами местного самоуправления Российской Федерации, иностранными и международными организациями; отчитывается о деятельности Корпорации перед Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации.

Если принять во внимание, что в составе правления Корпорации генеральный директор вместе с пятью своими заместителями, лично подбираемых им, имеет большинство голосов,

необходимых для принятия решений (шесть из 11 голосов), то, естественно, возникает оправданный вывод для утверждения о стремлении законодателя закрепить принцип единоначалия в системе управления государственными корпорациями. Данная мера, по нашему мнению, представляется вполне разумной.

Изложенная система управления, применяемая в государственной корпорации, позволяет государству осуществлять эффективный контроль за деятельностью корпорации, в том числе за правомерным использованием имущества, находящегося в собственности корпорации.

Третий показатель. Имущество государственной корпорации «Ростехнологии» считается ее собственностью (п. 1 ст. 5 Федерального закона от 23 ноября 2007 г. № 270-ФЗ «О Государственной корпорации “Ростехнологии”») ²⁸. В Законе, однако, не говорится о том, к какой форме относится данная собственность: частной, государственной, муниципальной или иной не поименованной в Конституции Российской Федерации форме собственности. При ответе на этот вопрос следует исходить из следующих положений.

Право собственности на имущество государственной корпорации не имеет автономного характера. Оно является составным компонентом общей системы отношений собственности, функционирующих в современном российском обществе, и, соответственно, одним из элементов правового механизма, регулирующего данные отношения. В условиях рыночной экономики товарно-денежные отношения, связывающие сферу производство товаров с производственным и личным потреблением, не могут основываться исключительно на одной форме собственности.

Подтверждением этому была рухнувшая экономика СССР, основанная на государственной собственности на средства производства и централизованном планировании производства, распределения, обмена и потребления товаров.

Подвержена действию разрушительных сил и современная архитектура рынка, основанная преимущественно на частной собственности, действующей в условиях функционирования капиталистического способа производства. При этом независимо от того, кто является участником данного рынка (частная компания или государственная организация), обращение товаров на нем, включая определение их стоимости, производится, как правило, с применением принципов, имеющих частноправовой характер.

²⁸ СЗ РФ. – 2007. – № 48. – Ч. 2. – Ст. 5614.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.