

DOI 10.35775/PSI.2024.109.9.018

УДК 330.117

Р.А. ДРОЖНИКОВ

аспирант Московского государственного
университета имени М.В. Ломоносова,

Россия, г. Москва

E-mail: drozhnikovroman@gmail.com

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ КОРПОРАЦИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье рассмотрены актуальные аспекты ряда особенностей правового регулирования государственных корпораций в Российской Федерации.

Актуализацией исследования является тот факт, что реформа социально-экономической сферы российского общества, происходившая на рубеже XX и XXI веков, потребовала преобразований всей системы образования и функционирования юридических лиц. Таким образом, возрождение этого юридического лица после десятилетий пренебрежительного отношения государства к хозяйственному товариществу привело к появлению новых организационно-правовых форм юридических лиц. Поэтому государственная корпорация является одним из реальных примеров организационно-правовых форм.

Автор подчеркивает, что законодательство, определяющее правовой статус госкомпаний, может быть изменено и регламентировано не только на федеральном уровне, но и путем принятия внутренних локальных нормативных актов. Однако в данном случае целевое назначение госкорпорации не совсем оправдано. Ведь его отличительной чертой является функция государственного управления, которая будет возложена на внутренние органы организации.

Ключевые слова: правовое регулирование, государственные корпорации, нормативный акт, законодательство, право собственности, имущество, договор.

Актуальность. Феномен российских госкорпораций заключается в поиске средств реализации идеи государственно-частного партнерства. Одним из целевых направлений создания государственных корпораций является решение системных стратегических социально-экономических задач общегосударственного и общественного значения, решение которых требует крупных капиталовложений, незаурядных организационных усилий, времени и значительных управленческих полномочий. Кроме того, решение этих задач, возложенных на государственные органы, не имеет быстрой коммерческой отдачи. В то же время существующие в настоящее время государственные компании характеризуются тем, что по целям создания и специфике своей деятельности они отличаются не только от других коммерческих и некоммерческих организаций,

но и друг от друга, у них разные методы управления, реорганизации и ликвидации, использования активов и формы отчетности.

Появление новой организационно-правовой формы юридического лица – государственной корпорации – связано не только с необходимостью создания оптимальной модели управления государственным имуществом, но и с развитием экономики страны в целом как высокотехнологичная, инновационная, прогрессивная и наукоемкая система.

В настоящее время особенности правового положения государственной корпорации, цели ее деятельности, порядок управления, назначение должностных лиц, использование имущества, полномочий, функций и другие вопросы, связанные с созданием и организацией деятельности и ответственности корпораций, регулируются федеральными законами, принятыми специально для этих целей.

Законы о государственных корпорациях:

– Федеральный закон от 1.12.2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»;

– Федеральный закон от 23 ноября 2007 г. № 270-ФЗ «О Государственной корпорации «Ростехнологии» [10];

– Федеральный закон от 30 октября 2007 г. № 238-ФЗ «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта» (государственная корпорация «Олимпстрой») [6];

– Федеральный закон от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» [12];

– Федеральный закон от 19 июля 2007 г. № 139-ФЗ «О Российской корпорации нанотехнологий» [13];

– Федеральный закон от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ «О банке развития» (Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)) [14];

– Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» (Агентство по страхованию вкладов) [15];

– Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 145-ФЗ «О Государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [16];

– Федеральный закон от 28.09.2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково» [17];

– деятельность государственных корпораций регулируется также принятыми в соответствии с вышеназванными законами нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ.

Формированию госкорпораций соответствует достаточно специфический механизм, так как для этого требуется создание нормативного акта на федеральном уровне. При проведении сравнительно-правового анализа российского

законодательства в сфере создания и осуществления деятельности госкомпаний были выявлены отличительные черты содержания подзаконных актов.

В рамках данного исследования были выявлены обязательные положения, которые нашли отражение во всех нормативных актах. Положения этого типа включают в себя наименование организации, сферу ее деятельности, поставленные задачи, место нахождения государственной корпорации, систему органов управления организацией. В законодательстве обязательно должны быть отражены также вопросы реорганизации и ликвидации государственных образований, распоряжение ликвидируемым имуществом. Информация, предусмотренная законодательством, в обязательном порядке должна быть отражена при составлении учредительных документов при создании общества.

Согласно п. 4 ст. 52 Гражданского кодекса РФ [2] деятельность юридического лица осуществляется на основании учредительного документа.

Обязательно в этом документе должны быть отражены сведения о наименовании компании, месте нахождения создаваемого юридического лица, а также его организационно-правовой форме. Устанавливает порядок управления юридическим лицом, а также иные сведения, установленные в соответствии с нормативным законодательством, относящиеся к конкретной организационно-правовой форме. Учредительные документы некоммерческих организаций также определяют предмет и задачи деятельности организаций [2].

Вышеуказанная информация обязательно закрепляется в федеральном законодательстве, регулирующем создание и осуществление деятельности государственных корпораций. Следовательно, на этом основании можно сделать вывод, что федеральный закон соответствует учредительному акту юридической организации. Таким образом, федеральный закон, содержащий полную информацию о вновь создаваемой государственной корпорации, выполняет функции учредительного документа государственной корпорации.

Относительно этой особенности В.В. Кудашкин отмечает, что действующее законодательство о создании государственной корпорации сочетает в себе формы учредительного документа и волю государства в виде высшего нормативного акта [3. С. 49-68].

Однако есть ряд ученых, которые не определяют федеральное законодательство как учредительный документ государственной корпорации. По их мнению, устав, учредительный договор, типовой устав, установленная форма [3. С. 56].

Следовательно, в данном случае формирование и ведение деятельности государственных образований происходит без подготовки учредительных документов. При этом высказывается мысль о целесообразности законодательного закрепления допустимости в качестве учредительного только одного документа – устава. Это положение должно носить универсальный характер и распространяться на государственные органы различных типов [3. С. 58].

Для создания учредительного документа необходимо будет использовать положения закона о создании государственной компании, содержащие сведения

о создаваемом юридическом лице. Данная особенность государственных компаний как юридических лиц отличает рассматриваемую форму от других организационно-правовых форм и свидетельствует лишь о том, что в законодательстве появились новые виды юридических лиц, учредительные документы которых формально отличаются по своей специфике от устава или учредительный договор.

Следует отметить, что данное обстоятельство не противоречит действующему законодательству. Федеральным законом «О некоммерческих организациях» [18] установлено специальное правило, в соответствии с которым при создании государственной компании не требуется разработка и утверждение нормативно-правового документа, устанавливающего положения, регулирующие ее деятельность, поскольку данная функция в настоящее время отражена в федеральное законодательство. Также установлен порядок перехода права собственности к государственной компании.

Однако современное российское законодательство не отражает своеобразия способов возникновения и прекращения права собственности на имущество, специфики осуществления государственными корпорациями полномочий собственника, а также перечня установленных ограничений и лимитов на осуществление прав собственника.

На наш взгляд, необходимость введения вышеуказанных положений в действующее отечественное законодательство, регулирующее деятельность государственных корпораций, обусловлена рядом причин.

Во-первых, получая имущество от государства на праве собственности, государственная корпорация приобретает права и обязанности собственника. Однако реализация этих полномочий имеет свою специфику.

Во-вторых, некоторая оригинальность отличается от общегражданских способов прекращения права собственности госкорпораций на имущество.

В-третьих, из всего многообразия публично-правовых образований государственные предприятия можно отличить именно по особенностям осуществления ими полномочий собственника, а также по способу формирования их акционерной базы. Исходя из вышеизложенного, можно сказать, что законодательство должно устанавливать не только источники образования имущества юридического лица, но и порядок его образования, особенности возникновения и прекращения права собственности на имущество.

Также необходимо определить особенности осуществления полномочий собственника и перечень ограничений и ограничений на осуществление права собственности. (в частности, в отношении сделок по реализации отдельных видов товаров).

В связи с тем, что закон о создании государственной компании имеет статус учредительного документа, недопустимо наличие отсылочных норм о порядке формирования активов, особенностях осуществления полномочий собственника.

В соответствии с проведенным анализом можно сделать вывод, что формирование имущества корпораций осуществляется в соответствии с федеральным законом, однако в этом случае остается вопрос, является ли принятый закон основанием, в соответствии с которым государственная корпорация приобретает право собственности на представленное имущество.

Для того, чтобы ответить на данный вопрос обратимся к статье 218 ГК РФ [2].

Данная статья посвящена основам приобретения права собственности. Следует отметить, что закон не является таким основанием. К причинам возникновения относят приобретение товаров путем заключения договора, сделок.

Однако федеральный закон не может быть отнесен к сделке или договору. Однако законодатель построил отношения сторон путем передачи имущества в собственность государственного предприятия на основании закона, тождественно передаче имущества по договору или сделке.

Прежде всего, в соответствии с п. 3 ст. 37 ФЗ «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» [5] имущество передается государственной корпорации по передаточному акту. Аналогичные нормы предусмотрены также в ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»» (ст. 37) [5], ФЗ «О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех» (ст. 18.1) [11].

При этом особенностью составления передаточного акта является то, что он не подписывается, как это принято в гражданско-правовых отношениях. Его создание осуществляется органами исполнительной власти по согласованию с государственной корпорацией (п. 7 ст. 37 Федерального закона «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос», ст. 37 Федерального закона «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»»). Аналогичным образом определяется момент возникновения права собственности на передаваемое имущество.

Как и в ст. 223 ГК РФ [2], которая посвящена формированию имущественных прав по договору, право собственности государственной компании возникает по закону в момент перехода, а при необходимости – с государственной регистрацией на момент регистрации права собственности.

Однако согласно действующему законодательству о государственных корпорациях государственная регистрация осуществляется на основании решения правительства, а не по требованию государственного органа (ст. 13 ст. Федерального закона «О Государственном обществе космической деятельности «Роскосмос», ст. 37 Федерального закона «О Государственном обществе по атомной энергии «Росатом» [5]).

Таким образом, можно сказать, что закон является основанием возникновения права собственности на имущество государственного органа. В целях устранения существующей коллизии считается, что закон о создании государственной

корпорации является отдельным основанием для приобретения права собственности на имущество корпорации.

Перечень и состав передаваемого имущества должны быть отражены в проекте передаточного акта, который подписывается (Российской Федерацией и государственным органом) и утверждается органом исполнительной власти. На основании изложенного предлагается внести следующие изменения в действующее законодательство:

Пункт 2 статьи 218 ГК РФ [2] изложить в следующей редакции:

«2. Право собственности на имущество, которое имеет собственника, может быть приобретено другим лицом на основании специального федерального закона, договора...». Далее по тексту статьи.

Пункт 1 статьи 37 ФЗ «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос»», изложить в следующей редакции:

«1. Передача Корпорации в качестве имущественного взноса Российской Федерации имущественных комплексов государственных унитарных предприятий, имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных государственных учреждений, иного имущества, находящегося в федеральной собственности, а также акций акционерных обществ осуществляется на основании передаточного акта, принимаемого в соответствии с настоящим Федеральным законом».

Государственная корпорация подлежит обязательной регистрации в регистрирующих органах на общих основаниях, присущих другим юридическим лицам. Так как законодатель установил обязательное правило, что окончательное создание юридического лица осуществляется с момента его внесения в ЕГРЮЛ. (Единый государственный реестр юридических лиц).

Государственная корпорация зарегистрирована в административном порядке. В случае государственной регистрации других юридических лиц регистрация осуществляется либо в уведомительном, либо в доверительном порядке [17. С. 45].

Эта специфика, по мнению А.А. Вовк, «состоит в необходимости принятия учредителем (Российской Федерации) административного акта в форме федерального закона и введения исключительного режима государственной регистрации юридического лица, что обусловлено к статусу Российской Федерации (как учредителя и правовой природе создаваемой организации)».

Существуют и другие особенности государственной регистрации государственных корпораций, которые отражаются на сроках регистрации. Особенностью законов о создании государственных корпораций является то, что данные законодательные акты относятся к группе специальных законов. Следовательно, эти законы устанавливают специальные правила, которые имеют приоритет над действием общих правил. В этом случае можно прийти к логическому объяснению преимущества специального закона над установленными общими нормами, несмотря на то, что с точки зрения юридической науки

это утверждение не совсем верно. Таким образом, специализированные нормативные акты смогут наиболее глубоко и последовательно отразить вопросы, связанные с созданием и функционированием государственных корпораций. В этих нормативных документах становится возможным наиболее детально проработать волю законодателя.

Конституционный Суд РФ приоритетными признает положения закона, создание которого происходило непосредственно для регулирования определенного рода общественных отношений [1. С. 9].

Следует отметить, что законы о создании государственных корпораций устанавливают перечень гражданских прав и обязанностей корпораций как юридических лиц. Они также осуществляют сферу административной правосубъектности, формирование которой происходит в момент образования государственных органов.

Данное положение может быть дополнительно рассмотрено посредством правового анализа законов, регулирующих деятельность государственных компаний. Они устанавливают их правовой статус в сфере государственного управления, а также устанавливают объем административной правосубъектности, возникающей при создании государственных корпораций, и устанавливают потенциальную способность корпораций иметь права и обязанности властно-административного характера.

На основе сравнительно-правового исследования законодательства, регулирующего деятельность государственных предприятий, были выявлены следующие отличия специальных законов от иных нормативных правовых актов.

Во-первых, следует отметить, что данные законы выступают учредительным документом, определяющим основные принципы и положения в деятельности государственных корпораций, так как содержат полную информацию о создаваемом юридическом лице. Также государственные корпорации подлежат государственной регистрации в ЕГРЮЛ.

Во-вторых, законодательными актами такого типа называют специальные законы, регулирующие деятельность государственных корпораций и устанавливающие правила их деятельности [16. С. 5].

Следует также отметить, что в данном случае действует принцип приоритета специальной нормы над действием общих норм. В-третьих, содержание законов о создании государственных корпораций достаточно специфично, так как они содержат не только нормы, устанавливающие общеобязательные правила поведения, но и существенные, регулирующие индивидуальные отношения, возникающие в процессе внутриорганизационной деятельности корпораций. Они также определяют правовой статус субъектов в сфере государственного управления, в том числе определяют объем прав и обязанностей насильственно-административного характера.

Однако анализ также позволяет констатировать, что регулирование правового положения, в том числе имущественных отношений, определяется только

федеральным законом о создании и функционировании государственной компании, не является в полной мере обоснованным ни с теоретической точки зрения, ни практичный. При осуществлении практической деятельности нередко возникают вопросы, не получившие своего законодательного закрепления путем отражения их в содержании федерального законодательства.

Поэтому возникает ситуация, при которой невозможно предусмотреть варианты их немедленного устранения. Если, например, обратиться к государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов», то для того, чтобы в полной мере отразить правовой статус этой организации, были разработаны и приняты восемь федеральных законов, которыми внесены изменения в Федеральный закон «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» [15].

С этой целью в Федеральный закон «О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех»» семь раз вносились изменения; Федеральный закон «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» – шестнадцать раз и т.д.

Также следует отметить, что законодательство, устанавливающее правосубъектность госкомпаний, может изменяться и регулироваться не только на федеральном уровне, но и путем принятия локальных внутренних правил. Однако в данном случае целевое назначение госкорпорации не оправдывается в полной мере. Ведь ее отличием является функция государственного управления, которая будет возложена на внутренние органы организации.

Таким образом, можно согласиться с мнением О.И. Тарасова о том, что законы о создании госкорпораций имеют признаки локальных актов. Поскольку в содержание законов входят нормы, регулирующие индивидуальные отношения, возникающие при внутренней организации корпораций [8].

Однако, на наш взгляд, отдельные правоотношения должны регулироваться специальным Положением, а не федеральным законодательством, так как это позволит наиболее подробно и четко отразить варианты решения возникающих вопросов, определить наиболее точный правовой статус, а также иные аспекты регулирования деятельности государственных корпораций.

Таким образом, мы пришли к выводу о целесообразности отражения в Федеральном законе общих положений правового положения организаций такого рода, закрепления особенностей его правового положения, в том числе перечня передаваемого имущества, а также особенности осуществления права собственности на него.

На наш взгляд, общий правовой статус казенного предприятия должен содержаться в Федеральном законе о его создании, особенности его правового положения, в том числе перечень передаваемого имущества и особенности осуществления права собственности на него, отражены в Положении о нем.

При этом Положение утверждается при создании государственной компании – Федеральным законом, в дальнейшем – вышестоящим органом государственной компании. Федеральный закон о создании государственной компании должен установить ограничения на возможность изменения положений о государственной компании.

Следовательно, вопросы, подлежащие изменению в Положении о государственных компаниях, должны затрагивать организационные аспекты деятельности. Принимая во внимание все вышеизложенное и отвечая требованиям строгого формализма, необходимо внести изменения в действующее законодательство и установить п. 1 ст. 52 ГК РФ [2] следующим образом:

«1. Юридические лица, за исключением хозяйственных товариществ, государственных корпораций и государственных компаний, действуют на основании уставов, которые утверждаются их учредителями (участниками), за исключением случая, предусмотренного пунктом 2 настоящей статьи.

Дополнить ст. 52 ГК РФ [2] п. 3.1 следующего содержания: «3.1. Государственная корпорация действует на основании Положения, утверждаемого Федеральным законом о создании государственной корпорации».

Абз. 1 п. 3 ст. 7.1. ФЗ «О некоммерческих организациях» [18] изложить в следующей редакции:

«3. Правовое положение государственной корпорации устанавливается законом, предусматривающим создание государственной корпорации. Особенности правового Положения государственной корпорации устанавливаются в Положении о государственной корпорации, утверждаемом законом о ее создании».

В рамках нашего исследования было выявлено, что для возникновения государственной корпорации как самостоятельной организационно-правовой формы юридического лица государству необходимо было достичь определенного уровня экономического развития, что требовало государственного участия. Отсутствие у существующих юридических лиц возможностей для реализации социальных, общегосударственных целей в качестве хозяйствующих субъектов в процессе своей деятельности стало основанием для формирования некоммерческой организации, одновременно выполняющей общественные и хозяйственные функции [7. С. 456].

Организации такого рода создаются в стратегически важных сферах и осуществляют общественно значимую деятельность, масштабы которой распространяются на все общество и государство.

Определение данного факта осуществляется путем правового анализа федеральных нормативных актов, регулирующих гражданско-правовой статус госкомпаний. Цели создания этих организаций подразумевают не получение прибыли, а решение социально-экономических задач с возможностью использования методов государственного управления. Эти цели являются основным отличительным признаком государственных корпораций от других некоммерческих

организаций. Деятельность других некоммерческих организаций обычно ориентирована на выполнение самых узких задач. Кроме того, госкорпорации имеют широкие возможности для участия в гражданско-правовых сделках [4. С. 23].

Потому что государство предоставляет этим организациям значительный объем активов, которые необходимы им для ведения бизнеса, в том числе предпринимательской деятельности. Этот аспект не совсем характерен для осуществления деятельности другими некоммерческими организациями.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. **Вовк А.А.** Осуществление и защита права собственности государственных корпораций: дис... канд. юрид. наук. Краснодар, 2021.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая: Федеральный закон от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.
3. **Кудашкин В.В.** О роли и специфике организационно-правовой формы государственной корпорации в современных экономических условиях // Журнал российского права. 2020. № 4.
4. **Макарова Ю.А.** Правовое положение государственных корпораций в Российской Федерации: автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 2018.
5. О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос»: федеральный закон от 13 июля 2015 № 215-ФЗ // СЗ.РФ. 2015. № 29 (часть I). Ст. 4341.
6. О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех»: федеральный закон от 23 ноября 2007 № 270-ФЗ // СЗ.РФ. 2007. № 48 (2 ч.). Ст. 5814.
7. **Суханов Е.А.** Сравнительное корпоративное право. М.: Статут, 2014.
8. **Тарасов О.И.** Проблемы административно-правового статуса российских юридических лиц публичного права // Закон. 2022. № 12.
9. Федеральный закон от 01.12.2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом».
10. Федеральный закон от 23 ноября 2007 г. № 270-ФЗ «О Государственной корпорации «Ростехнологии».
11. Федеральный закон от 30 октября 2007 г. № 238-ФЗ «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта» (государственная корпорация «Олимпстрой»).
12. Федеральный закон от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства».
13. Федеральный закон от 19 июля 2007 г. № 139-ФЗ «О Российской корпорации нанотехнологий».

14. Федеральный закон от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ «О банке развития» (Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)).
15. Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» (Агентство по страхованию вкладов).
16. Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 145-ФЗ «О Государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
17. Федеральный закон от 28.09.2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково».
18. Федеральный закон «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 № 7-ФЗ (последняя редакция).

R.A. DROZHNIKOV

Moscow State University M.V. Lomonosov,
Moscow, Russia

FEATURES OF LEGAL REGULATION OF STATE CORPORATIONS IN THE RUSSIAN FEDERATION

The study is updated by the fact that the reform of the socio-economic sphere of Russian society, which took place at the turn of the 20th and 21st centuries, required transformations of the entire education system and the functioning of legal entities. Thus, the revival of this legal entity after decades of neglect by the state towards economic partnerships has led to the emergence of new organizational and legal forms of legal entities. Therefore, the state corporation is one of the real examples of organizational and legal forms.

The author emphasizes that the legislation that determines the legal status of state-owned companies can be changed and regulated not only at the federal level, but also through the adoption of internal local regulations. However, in this case, the intended purpose of the state corporation is not entirely justified. After all, its distinguishing feature is the function of public administration, which will be assigned to the internal organs of the organization.

Key words: legal regulation, state corporations, regulatory act, legislation, ownership, property, contract.