

## ТРАНСФОРМАЦИЯ СТАТУСА ГОСУДАРСТВЕННОЙ КОРПОРАЦИИ В УСЛОВИЯХ СТАНОВЛЕНИЯ НОВОЙ ПАРАДИГМЫ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ \*

© 2019 Шулятьев Игорь Александрович

кандидат юридических наук,

старший преподаватель кафедры международного и европейского права

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Россия, Москва

E-mail: iash7@mail.ru

Статья посвящена трансформации статуса государственной корпорации как институциональному элементу достижения целевых ориентиров развития Российской Федерации, сформулированных в Указе Президента РФ от 07 мая 2018 г. № 204. Автор приходит к выводу, что в настоящее время нормативно-правовое регулирование статуса государственной корпорации следует систематизировать, поскольку позволит сформировать новую юридическую концепцию государственной корпорации как «приводного ремня экономического развития государства».

*Ключевые слова:* государство, президент РФ, Счетная Палата РФ, государственная корпорация, статус, право собственности, инвестиции, трансформация

Указом Президента РФ от 07 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» нормативно закреплены целевые ориентиры экономической политики Российской Федерации для осуществления прорывного научно-технологического и социально-экономического развития Российской Федерации, увеличения численности населения страны, повышения уровня жизни граждан, создания комфортных условий для их проживания, а также условий и возможностей для самореализации и раскрытия таланта каждого человека.

Исходя из общего характера положений Указа Президента от 07 мая 2018 года № 204 (далее — Указ) «для теории и практики экономической политики возник фундаментальный, не полностью осознанный вызов: что собой представляет национальная экономика, традиционно понимаемая как единое экономическое пространство относительно закрытого целостного расширенного воспроизводственного процесса?» [Сильвестров, Прокофьев 2008:5]. Ответ на этот вопрос предполагает рассмотрение начальной и целевой точки движения отечественной экономики. Между этими двумя точками лежит трансформационное поле преобразований, которые, взятые в системном изложении, позволяют оце-

нить характер протекающих экономических изменений, и, в конечном счете, научно-технологический, социально-экономический статус России.

Одним из институциональных элементов, способных придать положительный импульс социально-экономическому переходу России к целям Указа являются государственные корпорации, задуманные как организационно-правовые механизмы консолидации и развития промышленного, технологического и финансового потенциалов экономики страны. Что касается нормативно-правового закрепления статуса государственной корпорации в качестве «приводного ремня экономического механизма», то ни Указ, ни иные документы стратегического планирования не упоминают госкорпорацию как ответственного исполнителя стратегии или программы. Такое регулирование в современных условиях выглядит как минимум неадекватно.

Начиная с 2007 года в стране начали предприниматься попытки консолидации разрозненного потенциала различных производственных комплексов, функционирующих в ряде ведущих отраслей отечественной экономики, в интегрированные структуры — государственные корпорации (госкорпорации). Планировалось,

\* Статья выполнена в рамках гранта РФФИ «Оценка потенциала государственных корпораций и его использования для реализации стратегических приоритетов развития российской экономики» (№ 19-010-00936, руководитель — д.э.н., проф. С.Н. Сильвестров).

что деятельность госкорпораций будет направлена на реализацию государственных приоритетов экономического развития, а также создание условий для роста в тех отраслях, где инвестиционные программы характеризуются значительными объемами финансирования и длительными сроками окупаемости. В настоящее время разработка методологии оценки деятельности таких структур необходима для организации мониторинга их эффективности и принятии своевременных решений относительно корректировки стратегии их развития. Реализация мер государственной поддержки должна учитывать более чем 10-ти летний опыт функционирования государственных корпораций. Иными словами, следует рассматривать государственные корпорации в новых исторических условиях и, прежде всего, учитывать неформальную политику России опоры на собственные силы\* в обстановке, во-первых, санкционного давления со стороны развитых государств, и, во-вторых, с точки зрения продолжающегося мирового финансово-экономического кризиса и неопределенности на международных и зарубежных рынках.

Государственные корпорации представляют собой уникальные структуры, сочетающие в себе функции государственного органа с возможностью осуществления контроля за деятельностью других субъектов права и правомочия субъекта гражданского оборота. При этом Российская Федерация, формируя как учредитель имущество государственной корпорации, передает ей в собственность особо ценные и значимые для государства объекты, в том числе объекты, которые могут находиться только в федеральной собственности, бюджетные средства, права требования Российской Федерации по договорам и прочее имущество. Однако в силу действующего законодательства такая передача не сопровождается установлением необходимых пределов осуществления и ограничений права собственности государственных корпораций. Государственные корпорации вправе свободно и по своему усмотрению распоряжаться переданным ей в качестве взноса имуществом, при этом необходимая система гражданско-правовых средств контроля за осуществлением государственной корпорацией права собственности отсутствует [Аштаева 2018а].

По мнению М.И. Клеандрова, «по сути дела, госкорпорация — в прежней, 80-х и ранее годов, системе координат и понятийного строя — центр отраслевой, хозяйственной системы, со всеми вытекающими отсюда особенностями, к которым следует отнести: а) особенности юридического лица как публичного; б) особенности субъекта права как созданного прежде всего не для непосредственного осуществления предпринимательской деятельности, а для руководства в тех или иных формах этой деятельностью тех самостоятельных предпринимательских структур, которые эту деятельность непосредственно осуществляют, а организационно так или иначе входят в систему госкорпорации» [Клеандров 2008].

В законе, предусматривающем создание государственной корпорации, определяются наименование государственной корпорации, цели её деятельности, место её нахождения, порядок управления её деятельностью (в том числе органы управления государственной корпорации и порядок их формирования, порядок назначения должностных лиц государственной корпорации и их освобождения), порядок реорганизации и ликвидации государственной корпорации и порядок использования имущества государственной корпорации в случае её ликвидации.

Далее. Согласно п. 1 ст. 7.1. Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 29.07.2018) «О некоммерческих организациях» государственной корпорацией признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная Российской Федерацией на основе имущественного взноса и созданная для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций. При этом под некоммерческой организацией является организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками. Таким образом, государственные корпорации следует рассматривать как организационно-правовую форму государственного регулирования общественных отношений в условиях перехода к рыночным механизмам функционирования производства, распределения и потребления материальных благ. То есть, государственная корпорация представляет собой институционально-правовой элемент переходной экономи-

\* Силуанов: Россия создает экономику с опорой на собственные силы. Режим доступа: URL: // <https://www.vesti.ru/doc.html?id=3137138> (проверено 02.09.2019)

ки. Данный вывод подтверждается нормами федеральных законов о том, что государственные корпорации участвуют в формировании рыночных цен на свою продукцию на отечественном и зарубежном рынках. По мнению судьи Конституционного Суда РФ Г.А. Гаджиева, «госкорпорации возникли как ответ государственной власти на анархические элементы в российской экономике 90-х годов прошлого века, когда косвенные рычаги воздействия на экономику со стороны государства оказались неэффективны» [Ремчуков 2011]. Специфика государственной корпорации как субъекта права, выполняющего социальные, управленческие или общественно полезные функции, заключается в наличии переданного ей Российской Федерацией имущества в сочетании с определенными властными полномочиями.

В статье о ходе и об итогах круглого стола «Правовой статус государственных корпораций как юридических лиц публичного права», состоявшегося 21 января 2011 г. в Москве в Институте права и публичной политики при поддержке Лаборатории конституционной экономики НИУ — Высшей школы экономики, содержится следующий подход к определению термина «юридическое лицо публичного права» как организации, «которая учреждается и ликвидируется федеральным законом, имеет публичные цели, функции и полномочия и наделена правом собственности на находящееся у неё имущество. Институт юридических лиц публичного права выходит за рамки гражданского права и нуждается в специальном законодательном обеспечении» [Ремчуков 2011].

Г.Э Мамцев полагает, что государственные корпорации стали «специфической организационно-правовой формой участия государственного имущества и публичных финансов в частной сфере, обеспечивающей в то же время публичные интересы в целях развития приоритетных отраслей национальной экономики и осуществляющей социальные, управленческие и иные полезные для общества и государства функции» [Мамцев 2015].

По мнению В.П. Мозолина, «в российской правовой системе право собственности на имущество государственной корпорации не имеет автономного характера. Она 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».

Следует поддержать точку зрения о том, что «по существу каждая госкорпорация — это отраслевая инвестиционная компания, которая может стимулировать инновационную активность, создавая совместные организационные структуры, в том числе и государственно-частные, кредитую их и направляя инвестиции в инновационную деятельность, поощряемую государством [Сильвестров, Зельднер 2009а].

В контексте инвестиционной политики следует иметь в виду наличие неопределенности в правовых вопросах о статусе государственной корпорации, главным образом, вопроса о правовых механизмах вложений и их соответствия стратегическим целям РФ. Правительство Российской Федерации вправе установить перечень разрешенных активов (объектов инвестирования), порядок и условия временно свободных средств государственной корпорации, порядок и механизмы контроля за инвестированием этих средств, порядок совершения сделок по инвестированию временно свободных средств государственной корпорации, формы отчетов об инвестировании временно свободных средств государственной корпорации, порядок представления и раскрытия этих отчетов.

Постановлением правительства РФ от 21 декабря 2011 г. № 1080 (с изм. и доп. от 30.12.2018 г.) «Об инвестировании временно свободных средств государственной корпорации, государственной компании» утверждены правила инвестирования временно свободных средств государственной корпорации, государственной компании и правила осуществления контроля за инвестированием временно свободных средств государственной корпорации, государственной компании. Данное постановление не распространяется на государственную корпорацию «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)».

Правила инвестирования временно свободных средств государственной корпорации, государственной компании устанавливают перечень разрешенных активов (объектов инвестирования), порядок и условия инвестирования вре-

менно свободных средств государственной корпорации, государственной компании и порядок совершения сделок по инвестированию временно свободных средств государственной корпорации, государственной компании.

Активы (объекты инвестирования), в которые инвестированы временно свободные средства государственной корпорации, государственной компании, составляют инвестиционный портфель государственной корпорации, государственной компании.

В целях контроля за инвестированием временно свободных средств государственная корпорация, государственная компания создает в своей структуре службу контроля за инвестированием временно свободных средств государственной корпорации, государственной компании. Положение о службе контроля за инвестированием временно свободных средств государственной корпорации, государственной компании утверждается государственной корпорацией, государственной компанией.

Государственная корпорация в течение 10 рабочих дней с даты принятия решений направляет в Министерство финансов Российской Федерации копии следующих решений органов управления:

- о предельном объеме инвестируемых временно свободных средств;
- о порядке принятия решений об инвестировании временно свободных средств;
- об установлении дополнительных ограничений и требований в отношении операций по инвестированию временно свободных средств.

Возможность эффективного функционирования госкорпораций и их успешного институционального развития во многом зависит от оптимального решения вопроса о форме и структуре собственности в них. Институт собственности выступает здесь ключевым фактором. В результате возникает новая форма собственности — госкорпоративная собственность. Важнейшей чертой госкорпоративной собственности выступает отсутствие у её субъектов не только естественных мотиваций к эффективной деятельности, присущих частной собственности, но и элементов их правового принуждения к эффективной деятельности, характерной для государственной собственности [Сильвестров, Зельдер 2009б].

По мнению Аштаевой С.С., в следствие того, что в положении Общероссийского классифи-

катора форм собственности, собственность госкорпораций отражена как отдельная форма собственности, то следует вывод о том, что имущество госкорпораций имеет особый правовой режим, позволяющий отличать форму собственности государственных корпораций от частной или государственной форм собственности [Аштаева 2018б: 82–83].

Таким образом, гибридный характер права собственности государственных корпораций вызван переходным характером российской экономики и целями самих государственных корпораций, которыми они наделены именно специальным законодательством.

Важнейшим аспектом правового статуса государственной корпорации является наличие процедур отчетности и аудита. В отечественной юридической литературе этому вопросу уделено много внимания. И вот 07 августа 2019 года Правительство Российской Федерации в соответствии со статьей 104 Конституции Российской Федерации внесло на рассмотрение в Государственную Думу Федерального собрания Российской Федерации проект федерального закона «О внесении изменения в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части наделения Правительства Российской Федерации полномочием на утверждение требований к форме и содержанию годовых отчетов о выполнении программ деятельности государственных корпораций (компаний), публично-правовых компаний» (далее — Законопроект). В случае принятия законопроекта потребуется принятие постановления Правительства Российской Федерации, устанавливающего требования к форме и содержанию годовых отчетов о выполнении программ деятельности государственных корпораций (компаний), публично-правовых компаний.

Законопроект подготовлен во исполнение пункта 1 плана мероприятий («дорожной карты») по повышению эффективности использования средств, предоставляемых из федерального бюджета государственным корпорациям (компаниям), утвержденного Правительством Российской Федерации 25 декабря 2017 г. № 9857п-П13.

Как следует из Аналитической записки о ходе исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации за январь — сентябрь 2018 года, подготовленной Счетной Палатой

Российской Федерации (02 ноября 2018 года, № АСП-29/16-09) за 9 месяцев 2018 года в части реализации плана мероприятий («дорожной карты») по повышению эффективности использования средств, предоставляемых из федерального бюджета государственным корпорациям (компаниям), утвержденного поручением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2017 г. № 9857п-П13, состоящего из пяти пунктов, имеются следующие результаты:

- по пункту 1 дорожной карты Минэкономразвития России письмом от 11 сентября 2018 г. № 25966-СН/ДОби внесен в Правительство Российской Федерации согласованный в установленном порядке проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части наделения Правительства Российской Федерации полномочием на утверждение требований к форме и содержанию годовых отчетов о выполнении программ деятельности государственных корпораций (компаний), публично-правовых компаний)»;

- по пункту 3 дорожной карты по результатам анализа поступивших от корпораций (компаний) информации и материалов Минэкономразвития России представлен в Правительство Российской Федерации доклад от 31 июля 2018 г. № 21419-АТ/ДОби о предложениях по формализации порядка принятия решений об использовании части прибыли корпораций (компаний) и (или) их дочерних обществ на выполнение их целей (задач), в том числе для реализации проектов, софинансируемых из федерального бюджета. Минэкономразвития России разрабатывается проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» и Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части наделения Правительства Российской Федерации полномочием на утверждение требований к форме и содержанию внутренних документов государственных корпораций (компаний), публично-правовых компаний, регламентирующих порядок принятия решений об использовании прибыли (доходов) и фондов государственных корпораций (компаний), публично-правовых компаний и их дочерних обществ)»;

- по пункту 4 дорожной карты Минфином России направлен в Правительство Российской Федерации доклад от 31 июля 2018 г. № 01-02-01/09-53824 о проводимой работе в части обеспечения увязки порядка принятия решений о предоставлении из федерального бюджета субсидий корпорациям (компаниям) с результатами их деятельности за отчетный год;

- по пункту 5 дорожной карты Минфином России разработан проект федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации», подготовленный в соответствии с решениями, принятыми на совещаниях у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации — полномочного представителя Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе Ю.П. Трутнева 30 ноября 2017 года и 29 июня 2018 года, предусматривающий включение в Бюджетный кодекс Российской Федерации норм об установлении в качестве обязательного условия предоставления корпорациям (компаниям) поддержки из федерального бюджета наличия мероприятий, для реализации которых предоставляется такая поддержка в программах или иных определяющих цели и задачи деятельности корпораций (компаний) документах стратегического планирования, а также об установлении полномочия Минфина России на утверждение типовых форм соглашений о предоставлении субсидии из федерального бюджета корпорациям (компаниям).

В целях унификации форм отчетности о расходах за счет средств субсидий из федерального бюджета и об обеспечении достижения значений показателей результативности предоставления субсидий, предоставляемых государственными корпорациями (компаниями), утвержден приказ Минфина России от 30 мая 2018 г. № 117н «Об утверждении Типовой формы соглашения о предоставлении из федерального бюджета государственной корпорации (компания), публично-правовой компании субсидии, включая субсидию в виде имущественного взноса Российской Федерации, на цели, указанные в подпункте 3 пункта 1 статьи 783 Бюджетного кодекса Российской Федерации» (зарегистрирован в Минюсте России 8 августа 2018 г. № 51815), а также подготовлен проект приказа Минфина России «Об утверждении Типовой формы соглашения о предоставлении из федерального бюджета государственной корпорации (компания),

публично-правовой компании субсидии в соответствии с подпунктами 1, 2 и 4 пункта 1 статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации».

Результаты контрольных и экспертно-аналитических мероприятий Счетной палаты показывают, что значительные объемы средств, предоставленные государственным корпорациям и государственной компании в прошлые годы, используются не в полном объеме и размещаются на депозитах и счетах в кредитных организациях, по которым государственные корпорации и государственная компания получают проценты по неснижаемому остатку средств на счете.

Общий объем временно свободных средств государственных корпораций и государственной компании по состоянию на 1 октября 2018 года составил порядка 135 млрд. рублей (на 1 октября 2017 года — порядка 158 млрд. рублей). При этом доходы государственных корпораций и государственной компании от инвестирования временно свободных средств по состоянию на 1 октября 2018 года за январь — сентябрь 2018 года составили около 4,5 млрд. рублей (на 1 октября 2017 года — около 5 млрд. рублей).

Аналогичные выводы Счетная Палата РФ представила и в 2019 году\*.

Главное — правомочия госкорпораций в сфере собственности столь обширны, что позволяют подтвердить то, что прямо записано в именных законах: переданные госкорпорации из самых различных источников, прежде всего из госказны и из госбюджета, при её создании и позже имущественные объекты и финансы становятся полной и безвозвратной собственностью госкорпорации, которая своей собственностью как полноценный собственник вправе и реально может в полном объеме владеть, пользоваться и распоряжаться. Отдельные оговорки о целевом использовании имущества и т.п. в принципе не могут ограничить правомочия собственника [Клеандров 2008].

Таким образом, Российская Федерация передает права собственности на своё имущество государственным корпорациям для использования в целях, предусмотренных в законе о государственной корпорации. Государственная корпорация ежегодно публикует отчет об использовании своего имущества в соответствии с законом, предусматривающим создание государственной корпорации, если иное не пред-

усмотрено.

На официальном сайте государственной корпорации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» должны быть размещены стратегия деятельности государственной корпорации, порядок закупки товаров, выполнения работ, оказания услуг для нужд государственной корпорации.

Счетная палата Российской Федерации и иные государственные органы в соответствии с законодательством Российской Федерации вправе осуществлять контроль за деятельностью государственных корпораций. В данном случае Счетная Палата РФ уполномочена на проведение финансового контроля, то есть на «деятельность уполномоченных на то органов государственной власти, их должностных лиц и организаций, направленную на проверку соблюдения государственными корпорациями законодательства Российской Федерации (прежде всего финансового), эффективности и рациональности использования публичных финансовых и материальных средств, а также правильности постановки бухгалтерского учета и своевременности и полноты предоставления бухгалтерской отчетности» [Мамцев 2015].

Подводя итоги общему обзор научной литературы действующего нормативно-правового регулирования можно сформулировать следующие выводы:

1. Государственные корпорации были фактически созданы в середине нулевых годов 21 века на базе законодательства конца 20 века. В настоящее время нормативное регулирование статуса госкорпорации представляется фрагментарным и не отвечает экономическим целям развития России во втором десятилетии 21 века. Законодательство о государственной корпорации должно быть систематизировано;

2. Текущие задачи государственных корпорации должны исходить из тенденции политики государства «опоры на собственные силы», то есть основной акцент развития должен быть ориентирован на достижение целей государственной экономической политики;

3. Контроль деятельности государственной корпорации находится в стадии формирования и протекает очень медленно. Сами механизмы контроля по отношению к деятельности госкорпорации внутренними и внешними. Для форми-

\* Счетная палата уличила госкорпорации в «прокрутке» бюджетных средств. Режим доступа: URL: // <https://pasm.ru/archive/240555/> (проверено 02.09.2019).

рования прозрачных процедур отчётности и аудита следует исходить из двойной юридической природы госкорпорации как публичного лица и некоммерческой организации;

4. Ключевые правовые аспекты функционирования государственных корпораций — право собственности и механизмы инвестирования — проработаны формально, что позволяет им накапливать огромные ресурсы без обязательств финансирования программ развития;

5. В новых условиях экономической реальности при формировании законодательного закрепления статуса государственных корпора-

ций следует ориентировать их деятельность на достижение целей социально-экономического развития России, а не извлечения прибыли. Такой подход концептуально обоснован фактическим статусом госкорпорации как органа государственной власти с делегированными правительственными полномочиями;

6. Государственное регулирование (главным образом нормативно-правовое) государственных корпораций должно иметь приоритет перед механизмами рынка в организации работы государственной корпорации.

### Библиографический список

- *Аштаева С.С.* 2018а. Гражданско-правовые средства контроля за осуществлением права собственности государственными корпорациями // *Право и экономика*. 2018. № 6. СПС Консультант Плюс.
- *Аштаева С.С.* 2018б. Пределы осуществления права собственности государственной корпорации / *Право и государство: теория и практика*. 2018. № 1 (157). С. 82–83.
- *Клеандров М.И.* 2008. Право собственности государственных корпораций: некоторые вопросы // «Статут». Режим доступа: СПС «Консультант Плюс».
- *Мамцев Г.Э.* 2015. Практика осуществления финансового контроля за деятельностью государственных корпораций: проблемы и перспективы // *Законодательство и экономика*. 2015 № 10. Режим доступа: СПС «Консультант Плюс».
- *Мозолин В.П.* 2009. Правовой статус государственной корпорации и юридическая природа права собственности на принадлежащее ей имущество // *Журнал российского права*. 2009. № 1. Режим доступа: СПС «Консультант Плюс».
- *Ремчуков Н.К.* 2011. Правовой статус государственных корпораций как юридических лиц публичного права // *Банковское право*. 2011. № 2. Режим доступа: СПС «Консультант Плюс».
- *С.Н. Сильвестров, Б.Н. Прокофьев.* 2008. Национальное богатство: оценка и управление экономическим развитием [Текст] /; под ред. С.М. Шахрая, Е.И. Ивановой; НИИ СП. — М.: Экон.науки.
- *Сильвестров С.Н., Зельднер А.Г.* 2009а. Государственные корпорации в экономическом развитии России // *Теория и практика экономической трансформации*. Доступ: <https://cyberleninka.ru/article/v/gosudarstvennye-korporatsii-rossii-v-usloviyah-krizisa-opyt-problemy-riski> (проверено 02.09.2019).
- *Сильвестров С.Н., Зельднер А.Г.* 2009б. Государственные корпорации: отношения собственности и контроля // *Общество и экономика*. № 7. 2009. Доступ: <http://naukarus.com/gosudarstvennye-korporatsii-otnosheniya-sobstvennosti-i-kontrolya> (проверено 02.09.2019).