



004604174

*На правах рукописи*

**Денисов Павел Александрович**

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС  
ГОСУДАРСТВЕННЫХ КОРПОРАЦИЙ**

12.00.14 – административное право, финансовое право,  
информационное право

Автореферат диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

17 ИЮН 2010

Москва – 2010

Работа выполнена на кафедре административного права  
Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина

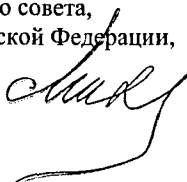
Научный руководитель	доктор юридических наук, профессор <b>Агапов Андрей Борисович</b>
Официальные оппоненты:	доктор юридических наук <b>Лапина Марина Афанасьевна</b>
	кандидат юридических наук, доцент <b>Ястребов Олег Александрович</b>
Ведущая организация	<b>Академия народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации</b>

Защита состоится 2 июня 2010 года в 12.00 на заседании диссертационного совета Д 212.123.02 при Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина, 123995, г. Москва, ул. Садовая Кудринская, д. 9, зал заседаний диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина.

Автореферат разослан 27 апреля 2010 года.

Ученый секретарь диссертационного совета,  
заслуженный деятель науки Российской Федерации,  
доктор юридических наук,  
профессор



Н.А. Михалева

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Внедрение основ рыночных отношений и проведение массовой приватизации государственной собственности не отменяет участия Российской Федерации в хозяйственном обороте, однако такое участие становится принципиально иным, основанном на новых организационно-правовых формах, государственные корпорации<sup>1</sup> представляют собой одну из них. Статус государственной корпорации дуалистичен и совмещает в себе публичные и хозяйственные функции, содержание которых обусловлено социально-приоритетной сферой корпоративной деятельности (инвестиционная, научно-техническая, инновационная, страховая, банковская, жилищно-коммунальное хозяйство, строительство, атомная энергетика). В этих целях необходимы дополнительные аналитические исследования публичных форм деятельности государственных корпораций.

Основные научные работы в рассматриваемой сфере посвящены цивилистическим и экономическим аспектам деятельности государственных корпораций, исходя из этого, рассмотрение публичного статуса корпораций применительно к административно-правовой науке свидетельствует о значимости темы исследования и ее актуальности.

**Цель** настоящей работы обусловлена разработкой теоретических и прагматических основ административно-правового регулирования в сферах деятельности государственных корпораций. В этой связи к задачам диссертационного исследования следует отнести:

- проведение исследования национального и зарубежного законодательства, определяющего административно-правовой статус государственных корпораций, уяснение практики его применения;
- изучение научных работ, посвященных теории и практике нормативно-правового регулирования деятельности государственных корпораций,

---

<sup>1</sup> Далее в настоящем тексте также ГК.

исследование административно-правовой специфики методов законодательной регламентации, обоснование методов рецепции научных изысканий в правоприменительной практике;

- исследование статуса публичных и частноправовых полномочий государственных корпораций;

- обоснование публичных взаимоотношений между государственными корпорациями и органами власти;

- аналитическое осмысление основных этапов возникновения государственных корпораций, перспектив их дальнейшего развития;

- классификация государственных корпораций на основе публично-правовых критериев;

- исследование административно-правовой составляющей терминов и определений, используемых в законодательстве и научной литературе, обоснование дефиниций «государственная корпорация», «государственное корпоративное управление» и «государственно-частное партнерство»;

- разработка предложений по совершенствованию законодательства, в том числе обосновывающих внесение корректив в Федеральный закон от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»<sup>2</sup>.

В качестве **объекта исследования** следует рассматривать административно-правовые отношения, возникающие в сферах публично-правовой и частноправовой деятельности государственных корпораций.

**Предмет исследования** включает в себя отечественное и зарубежное законодательство, определяющее статус государственных корпораций, а также практику его применения.

**Методологическая основа исследования.** При проведении диссертационного исследования использовались такие общенаучные теоретические методы, как исторический, системный, диалектический, метод формальной логики, аналитический, а также отраслевые юридические методы:

---

<sup>2</sup> «Собрание законодательства РФ», 15 января 1996 года, № 3, ст. 145.

формально-юридический, комплексный, доктринальный, сравнительно-правовой и другие публично-научные методы анализа.

**Теоретическая основа исследования.** В основе теоретических выводов диссертационного исследования находятся работы административистов А.Б. Агапова, Д.Н. Бахраха, Н.П. Карадже-Искрова, Ю.М. Козлова, Ю.Ю. Колесниченко, Г.А. Кузьмичевой, М.А. Лапиной, А.Е. Лунева, Л.Л. Попова, Б.В. Россинского, П.О. Силичевой, М.С. Студеникиной, Ю.А. Тихомирова, О.А. Ястребова, а также современных исследователей других отраслей права и экономики, в частности, С.Н. Братуся, А.В. Венедиктова, И.В. Ершовой, Л.О. Ефимовой, С.Г. Кирдиной, Н.В. Козловой, А.Я. Курбатова, О.Е. Кутафина, Д.Ю. Лялина, Ю.А. Макаровой, Р.А. Мерзлякиной, В.П. Мозолина, О.В. Романовской, О.Ю. Ручкина, Г.Ф. Ручкиной, С.А. Сосны, А.В. Семснова, Т.А. Серegiной, К.К. Тамировой, В.Е. Чиркина, Е.В. Шимбаревой.

**Правовой основой исследования** является Конституция Российской Федерации, федеральные законы, подзаконные акты, в том числе и ведомственные акты органов исполнительной власти, локальные акты коллегияльных органов корпоративного управления: наблюдательных советов, правлений и иных, а также зарубежное законодательство.

В качестве **эмпирической основы исследования** рассматриваются материалы российской и зарубежной правоприменительной практики в сфере административно-правового регулирования деятельности государственных корпораций.

**Научная новизна.** Работа представляет собой самостоятельное комплексное научное исследование методов публичного регулирования деятельности государственных корпораций. Научной новизной обладают обоснованные в диссертации выводы о публичном статусе государственных корпораций в контексте их взаимоотношений с властными органами, о классификации корпораций на основе административно-правовых критериев. Исследованы теоретические и прагматические проблемы социально-приоритетной деятельности государственных корпораций, обоснованы

предложения по совершенствованию законодательства в сфере публичной регламентации статуса корпораций.

**Степень научной разработанности темы.** Данная работа представляет собой одно из немногих системных научных исследований проблем административно-правового статуса государственных корпораций. Публичный статус государственных корпораций до настоящего времени недостаточно теоретически исследован, за исключением его отдельных административно-правовых элементов. Диссертационные и иные научные работы в области гражданского, предпринимательского права и экономики затрагивают лишь частноправовые аспекты публичной регламентации деятельности государственных корпораций.

В результате проведенного исследования сформулированы следующие **положения, выносимые на защиту:**

1. Административно-правовой статус государственных корпораций характеризуется наличием публичных отношений с органами государственной власти. Административные отношения возникают при учреждении государственных корпораций, их государственной регистрации, в сферах публичного контроля и надзора, при формировании и деятельности органов корпоративного управления, а также в сферах владения, пользования и распоряжения публичным имуществом, в частности, при внесении имущественного взноса РФ, выраженного в средствах федерального бюджета и в виде публичной недвижимости.

2. Обоснование особых публично-правовых отношений между государственными корпорациями и органами исполнительной власти, установленных административным законодательством и не урегулированных в федеральных законах об учреждении государственных корпораций.

3. Государственные корпорации представляют собой разновидность публичного юридического лица, применительно к которым установлены особые правила нормативно-правового регулирования. В частности, к государственным корпорациям не применяются отдельные предписания

административного и цивилистического законодательства, действующие в отношении юридических лиц частного права.

4. Вывод об особом статусе Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», обусловленном делегированием ей исполнительно-распорядительных полномочий упраздненного Федерального агентства по атомной энергии. К ведению Росатома отнесены полномочия нормативно-правового регулирования, а также в сфере осуществления публичного контроля. Росатом представляет собой единственную из государственных корпораций, наделенную публичными полномочиями органа исполнительной власти.

5. Обоснование и установление критериев классификации государственных корпораций. Их дифференциация зависит от временных периодов деятельности, наличия делегированных властных полномочий, методов публичного представительства в органах корпоративного управления, а также наличия координационных полномочий федеральных органов исполнительной власти.

6. Государственная корпорация является разновидностью некоммерческого юридического лица, к компетенции которого отнесены публичные регулятивные и частноправовые полномочия хозяйствующего субъекта. Административно-правовой статус государственных корпораций обусловлен предназначением их деятельности в сферах обеспечения социально-значимых общегосударственных потребностей.

7. Обоснование квазикорпоративного статуса некоторых публичных юридических лиц, созданных в форме некоммерческих организаций, в частности, Фонда содействия развитию жилищного строительства и Государственной компании «Российские автомобильные дороги». Применительно к квазикорпоративным организациям установлены идентичные методы нормативно-правового регулирования, характерные для правовой регламентации деятельности государственных корпораций. В

частности, это проявляется в процессе внесения имущественного взноса РФ, а также в деятельности органов корпоративного управления.

8. Обоснование административно-правового статуса специальных корпоративных органов, представляющих интересы исполнительной власти, именуемых в зависимости от предназначения деятельности государственных корпораций наблюдательными советами или советами директоров. Публичная составляющая статуса таких органов проявляется в доминирующем значении решений представителей органов исполнительной власти и других публичных органов в сферах внутрикорпоративного управления и хозяйственной деятельности.

**Практическое значение и апробация результатов исследования.** Апробация основных теоретических положений и выводов, изложенных в диссертации, проводилась в различных формах, в том числе: на научно-практических конференциях и семинарах, в исследовательской работе и практической деятельности. Основные положения диссертации отражены в опубликованных научных статьях.

Выводы и положения настоящего исследования направлены на совершенствование и развитие теоретических и практических основ государственного корпоративного управления в социально-экономической сфере. Материалы диссертационного исследования могут быть использованы при совершенствовании нормативно-правового регулирования деятельности государственных корпораций, в правоприменительной практике, а также в научной и преподавательской деятельности по административному праву.

**Структура диссертации** обусловлена целью и задачами исследования и состоит из введения, двух глав, включающих в себя семь параграфов, заключения, библиографии.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность выбранной темы диссертации, определяются объект и предмет исследования, его цели и задачи, степень научной разработанности темы, методологическая, теоретическая, правовая и эмпирическая основы исследования, показана научная новизна, формулируются положения, выносимые на защиту, обосновывается теоретическое и практическое значение полученных выводов, приведены сведения об апробации полученных результатов.

Первая глава **«Становление и развитие государственного корпоративного управления»** посвящена анализу научной литературы, нормативно-правовых актов по теме диссертационного исследования, определены административно-политические, социально-экономические, публичные и частноправовые предпосылки эволюции государственного корпоративного управления в Российской Федерации.

В первом параграфе **«Предпосылки возникновения государственных корпораций»** рассмотрены причины создания государственных корпораций в Российской Федерации.

Понятие государственной корпорации как особой разновидности публичного некоммерческого лица введено в обиход отечественной правовой науки относительно недавно – в 1999 году, однако предпосылки возникновения и последующей эволюции государственного корпоративного управления возникли еще в эпоху «перестройки» - совокупности политико-экономических реформ, проводимых в СССР в 1986-1991 годах. После распада СССР Российская Федерация продолжила курс на либерализацию экономики, начало которому положила политика Коммунистической партии СССР. В период «перестройки» было провозглашено преобразование советской командно-административной системы в ее рыночную форму. Данное решение продиктовано необходимостью, с одной стороны, диверсификации экономики в целях повышения эффективности производства

конкуренцеспособной продукции, а с другой – преодоления негативной ситуации в социально-экономической сфере, вызванной значительным снижением цен на энергоресурсы на мировом рынке.

Термин «корпорация» как юридическая категория советского права был впервые закреплён в 1991 году<sup>3</sup>. В зависимости от отраслевой специфики корпоративной деятельности и ее предназначения предпосылки создания государственных корпораций дифференцируются на правовые, экономические и административно-политические.

Правовые предпосылки обусловлены наличием изъянов правовой регламентации унитарных предприятий и акционерных обществ. Неспособность федеральных унитарных предприятий реализовывать общественно значимые интересы связана с их ограниченными полномочиями по распоряжению публичным имуществом, коммерческим характером деятельности, отсутствием трудовой мотивации работников. На потенциальных возможностях унитарных предприятий в сферах реализации общегосударственных функций негативно сказывается низкий уровень ответственности руководителей перед учредителями за последствия принимаемых решений, сохранность и эффективное использование публичного имущества, а также финансово-хозяйственные результаты деятельности предприятия. Акционерное общество с государственным участием не имеет преимущественных прав в публичных правоотношениях перед аналогичными организациями частной формы собственности. У государственных акционерных обществ отсутствуют регулятивные полномочия, кроме того, данная организационно-правовая форма юридического лица преследует, прежде всего, коммерческие цели. Таким образом, возникла насущная потребность учреждения новой организационно-

---

<sup>3</sup> См. Постановление Верховного Совета РСФСР от 11 октября 1991 года № 1737-1 «Об упорядочении создания и деятельности ассоциаций, концернов, корпораций и других объединений предприятий на территории РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР, 24 октября 1991, № 43, ст. 1373.

правовой формы юридического лица, сочетающей в себе публичные и гражданско-правовые полномочия.

Экономические предпосылки возникновения государственных корпораций в Российской Федерации связаны с преодолением последствий финансового кризиса 1998 года, а также с рецепцией зарубежного опыта в области формирования устойчивой банковской системы. В вышеуказанных целях была создана первая государственная корпорация «Агентство по реструктуризации кредитных организаций»<sup>4</sup>. Впоследствии она была ликвидирована, и на ее основе была учреждена ныне действующая государственная корпорация «Агентство по страхованию вкладов»<sup>5</sup>.

Административно-политические предпосылки обусловлены мерами публичного реформирования, повышающими действенность административного вмешательства в сфере социально-экономических отношений. Значительные объемы полномочий и завышенная численность аппарата государственных служащих не соответствуют степени эффективности публичной регламентации в жизненно важных сферах экономической политики. В рамках реализации концепции административной реформы публичные полномочия властных органов должны быть перераспределены в целях устранения параллелизма и дублирования управленческих функций. По мнению Президента РФ, недостаточная эффективность государственного аппарата и несоответствие количества его полномочий качеству властной деятельности представляют собой основные препятствия на пути экономических реформ<sup>6</sup>. Превышение публичных

---

<sup>4</sup> См. Федеральный закон от 8 июля 1999 года № 144-ФЗ «О реструктуризации кредитных организаций» // «Собрание законодательства РФ», 12 июля 1999 года, № 28, ст. 3477; Федеральный закон от 8 июля 1999 года № 140-ФЗ «О внесении дополнения в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» // «Собрание законодательства РФ», 12 июля 1999 года, № 28, ст. 3473.

<sup>5</sup> См. Федеральный закон от 23 декабря 2003 года № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 29 декабря 2003 года, № 52 (ч. I), ст. 5029.

<sup>6</sup> Ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 2003 года // <<http://www.archipelag.ru/>>.

полномочий должностными лицами органов исполнительной власти негативно сказывается также и на результатах государственного управления.

Цель государственного корпоративного управления заключена в создании на условиях имущественной автаркии особых публичных некоммерческих организаций, контролируемых органами исполнительной власти, с делегированием отдельных публичных полномочий. С мая по ноябрь 2007 года в целях обеспечения социально-значимых публичных потребностей было создано шесть государственных корпораций<sup>7</sup>.

Второй параграф **«Нормативно-правовые основы деятельности государственных корпораций»** посвящен анализу правовых актов, регламентирующих правовое положение государственных корпораций. Приведены правовые основания для классификации таких актов, принимаемых публичными органами. Обосновывается значимость локальных методов регламентации в сферах внутрикорпоративного управления.

На основе исследования методов нормативной регламентации статуса государственных корпораций обосновывается необходимость дифференциации нормативно-правовых актов. В зависимости от статуса публичного органа, к таким правовым актам относятся федеральные законы, указы Президента РФ, постановления федерального Правительства, а также ведомственные нормативно-правовые акты уполномоченных федеральных органов исполнительной власти.

Федеральное законодательство о публичном статусе государственных корпораций включает в себя следующие составляющие: 1) ординарные федеральные законы, устанавливающие основы статуса некоммерческих

---

<sup>7</sup> Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)»; Государственная корпорация «Российская корпорация нанотехнологий»; Государственная корпорация – Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства; Государственная корпорация по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта («Олимпстрой»); Государственная корпорация по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростехнологии»; Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом».

организаций; 2) статутные федеральные законы о создании государственных корпораций, непосредственно регламентирующие их деятельность; и, 3) унифицированные федеральные законы, регулирующие публичные корпоративные отношения.

К первой группе нормативных источников относится Федеральный закон «О некоммерческих организациях». Данный акт относится к категории ординарных законов, устанавливающих статус определенной разновидности субъектов права или определенной отрасли общественных отношений. В качестве таких субъектов права выступают государственные корпорации, представляющие собой одну из организационно-правовых форм некоммерческой организации.

Статутные федеральные законы устанавливают содержание прав и обязанностей государственных корпораций в сферах легитимной хозяйственной деятельности, а также во взаимоотношениях с органами исполнительной власти и иными публичными органами. В настоящее время действуют семь статутных федеральных законов об учреждении государственных корпораций.

К третьей группе нормативно-правовых источников относятся унифицированные федеральные законы, определяющие статус государственных корпораций в сферах обеспечения социально-приоритетных, общегосударственных потребностей<sup>8</sup>, а также отдельные кодифицированные акты. К последним нормативным источникам относятся, прежде всего, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Налоговый кодекс РФ, Бюджетный кодекс РФ и Уголовный кодекс РФ<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> См., например, Федеральный закон от 1 декабря 2007 года № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта» // «Собрание законодательства РФ», 3 декабря 2007 года, № 49, ст. 6071.

<sup>9</sup> Например, примечание к ч. 3 ст. 285 УК РФ рассматривает должностных лиц государственных корпораций в качестве специальных субъектов уголовной ответственности.

Распоряжения Президента РФ, также как и его ненормативные указы, не закрепляют новую норму права и устанавливают полномочия конкретных должностных лиц, действующих в корпоративной сфере. К ведению Правительства РФ как органа, реализующего исполнительную власть, отнесена регламентация публичного статуса государственных корпораций: в форме постановлений Правительства РФ определяется порядок взаимодействия органов исполнительной власти с государственными корпорациями.

Особую значимость имеют локальные акты органов внутрикорпоративного управления, последние дифференцируются на: а) исполнительные, принимаемые для обеспечения внутриорганизационных потребностей, например, в целях определения организационной структуры управления; б) компетенционные, закрепляющие права и обязанности правления и иных органов корпоративного руководства; в) публичные или административные, определяющие взаимоотношения с органами исполнительной власти; и г) нормативные, они могут издаваться только наблюдательным советом государственной корпорации «Росатом»<sup>10</sup>.

Предложенная классификация публичных актов, принимаемых властными органами, и локальных корпоративных актов позволяет исследовать административно-правовую составляющую публичного статуса государственных корпораций. Формы взаимоотношений между органами власти, прежде всего, исполнительной, и государственными корпорациями зависят от наличия (или отсутствия) у публичных органов полномочий нормативной регламентации корпоративной деятельности.

Третий параграф **«Рецепция зарубежного опыта правовой регламентации в сферах государственного корпоративного управления»** посвящен рассмотрению административно-правового статуса публичных

---

<sup>10</sup> См. ст. 8 Федерального закона от 1 декабря 2007 года № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» // «Собрание законодательства РФ», 3 декабря 2007 года, № 49, ст. 6078.

корпораций за рубежом и его сопоставлению с публичным статусом российских государственных корпораций.

Организационно-правовая форма государственной корпорации возникла и получила распространение в эпоху развития публичных функций европейских государств в XIX веке и, особенно, в XX веке.

В настоящее время в некоторых зарубежных странах публичные корпорации получили массовое распространение. В отличие от российских государственных корпораций, их иностранным аналогам свойственно разнообразие организационно-правовых форм, разнятся и наименования таких организаций. Так, в Великобритании, считающейся по праву родиной государственных корпораций, она получила наименование публичной корпорации (*public corporation* и *public benefit company*). Рассматриваемый институт английского статутного права прочно утвердился практически во всех странах прецедентной системы. Подобные организации существуют в США, а также в государствах-членах Содружества Наций.

Во Франции для наделения публичного органа предпринимательскими (частноправовыми) полномочиями хозяйствующего субъекта был применен установленный законодательством институт публично-правового учреждения (*etablissement public*). Для последнего характерно наличие автономного бюджета и финансовой самостоятельности, при этом, таким учреждениям делегированы полномочия для участия в гражданско-правовых отношениях при взаимодействии с третьими лицами. В других государствах с вышеназванной целью также были использованы близкие по статусу юридические лица публичного права, по существу они представляют собой гибридные образования, объединяющие в себе признаки публичного органа и субъекта рыночных отношений.

Германские правоведы отмечают, что многие юридические лица публичного права учреждаются государством исключительно с целью освободить государственные организации от осуществления хозяйственной деятельности. Одним из таких юридических лиц в Германии является

корпорация публичного права (*Körperschaft des öffentlichen Rechts*), к ведению которой отнесены функции публичной власти, но вместе с тем такие корпорации не наделены правомочиями государственных учреждений, и представляют собой одну из форм релятивного публичного управления. В пределах своей компетенции данные корпорации вправе издавать общеобязательные (императивные) правовые нормы.

Значительный интерес вызывает также опыт корпоративного управления развивающихся государств, в частности, Южной Кореи. Сегодня она представляет собой одно из ведущих государств Азии, по состоянию на 2008 год ее экономика занимает тринадцатое место в мире по валовому внутреннему продукту (по паритету покупательской способности) и пятнадцатое по номинальному ВВП. В качестве одного из насущных факторов экономического подъема в развивающихся государствах следует рассматривать образование так называемых чеболей (*cheabol* – группа), представляющих собой южнокорейскую форму бизнес-конгломератов – объединения формально самостоятельных фирм под единым административным и финансовым контролем.

Опыт Южной Кореи был применен в некоторых государствах, при этом, в обиход научных исследований был введен специальный термин – чеболизация (реже чаболизация, англ. – *chaebolization*), обозначающий процесс формирования многоотраслевых холдингов с единой административно-хозяйственной политикой, охватывающих своей деятельностью значительную часть национальной экономики. С точки зрения некоторых специалистов, чеболизация представляет собой перспективную форму экономического развития России, поскольку обеспечивает инвестицию капиталов, полученных в результате продажи сырьевых ресурсов, в предприятия обрабатывающих отраслей, испытывающие недостаток оборотных средств, и принадлежащие тому же холдингу. Однако представители банковского сообщества крайне негативно характеризуют

чеболизацию, усматривая в ней угрозу перспективам развития отечественной финансовой системы<sup>11</sup>.

Публичная корпорация представляет собой юридическое лицо, в ведении которого находятся отдельные объекты государственного имущества, в том числе, имущественные и нематериальные активы, при этом, право собственности остается за государством<sup>12</sup>. Публичная корпорация создается на основании акта органа законодательной или исполнительной власти, к полномочиям которого отнесено и нормативно-правовое регулирование корпоративной деятельности. В статутном акте устанавливаются публичные аспекты правового положения юридического лица, в частности, определяются цели и задачи, императивные права и обязанности в отношении третьих лиц, основы взаимоотношений с властными органами, структура органов корпоративного управления, порядок проведения мероприятий в сферах публичного и корпоративного контроля. В статутных федеральных законах о государственных корпорациях устанавливается содержание их конкретных видов деятельности в социально-приоритетных сферах.

Таким образом, следует отметить отличительные особенности, присущие отечественным государственным корпорациям, в отличие от их зарубежных аналогов:

а) федеральное имущество, переданное в качестве учредительного взноса, становится собственностью государственной корпорации;

б) отечественные государственные корпорации не классифицируются по целям деятельности, так как они представляют собой только некоммерческую форму публичной организации. Вместе с тем, в зависимости от своего предназначения, государственные корпорации подразделяются на социальные (Фонд содействия реформированию ЖКХ), научные (ГК «РоснаноТех»), ГК

---

<sup>11</sup> Литвишук Д. «Если произойдет чеболизация, нашему проекту не будет места»: Интервью с президентом Пробизнесбанка Сергеем Леонтьевым // «Секрет фирмы», 2008, № 30 (69) <<http://www.kommersant.ru/>>.

<sup>12</sup> Ершова И.В. Проблемы правового статуса государственных корпораций // «Государство и право», 2001, № 6. С. 35.

«Ростехнологии»), строительные («ГК Олимпстрой»), финансовые (Агентство по страхованию вкладов, Внешэкономбанк) и энергетические (ГК «Росатом»). В соответствии с этим обеспечивается задача реализации только социально-значимых некоммерческих целей, получение прибыли должно лишь способствовать их достижению;

в) в отличие от иностранных государств, Российская Федерация является единственным учредителем государственных корпораций<sup>13</sup>. В соответствии с российским законодательством государственные корпорации создаются лишь на федеральном уровне, однако, их зарубежные аналоги учреждаются муниципальными образованиями, а применительно к США предусмотрена возможность образования корпораций на уровне штатов.

Вторая глава **«Публичная регламентация деятельности государственных корпораций»** посвящена изучению специфики государственной регистрации, передаче имущественного вноса Российской Федерации, определению целей и задач, принципам и порядку осуществления деятельности государственных корпораций, их правам и обязанностям, рассмотрению особенностей организационно-правовой структуры управления государственных корпораций, административным отношениям в сферах публичного контроля и надзора, а также юридической ответственности государственных корпораций и их должностных лиц.

В первом параграфе **«Порядок создания государственных корпораций, содержание их публичной компетенции»** рассматривается компетенция государственных корпораций.

В качестве важнейшей публичной предпосылки учреждения государственных корпораций следует рассматривать презумпцию их создания Российской Федерацией, в связи с этим, членство в государственной

---

<sup>13</sup> Некоторые зарубежные публичные корпорации, в отличие от российских аналогов, могут иметь несколько участников.

корпорации исключено, так как это может нанести ущерб государству в результате конфликта интересов<sup>14</sup>.

К государственным корпорациям применяется учредительно-распорядительный способ создания. Корпорации учреждаются на основании специального федерального закона, при этом, функции собственника переданного государственным корпорациям имущества реализуются ими самостоятельно.

Государственные корпорации дважды вступают в регистрационные отношения – с территориальным органом Министерства юстиции РФ, а впоследствии и с территориальным органом ФНС России.

Содержание публичной компетенции государственных корпораций зависит от целей их деятельности, совокупности прав и обязанностей, а также от наличия делегированных властных полномочий.

Государственная корпорация, как юридическое лицо, обладает материальными и правовыми атрибутами, присущими организации. Публично-правовое предназначение государственных корпораций обусловлено их деятельностью в сферах обеспечения социально приоритетных потребностей государства, предпринимательская деятельность реализуется ими исключительно по целевому назначению.

Федеральное имущество, переданное корпорации в качестве имущественного взноса Российской Федерации, становится разновидностью корпоративной собственности, таким образом, государство посредством своих властных органов обеспечивает имущественную автаркию корпораций. В качестве имущественного взноса могут быть переданы средства федерального бюджета, публичные объекты недвижимости, средства материально-технического обеспечения и иное федеральное имущество. Органы исполнительной власти определяют имущественное положение

---

<sup>14</sup> Семенов А.В., Серегина Т.А. Особенности правового положения государственных корпораций // «Право и экономика», 2008, № 2. С. 6.

государственных корпораций, они вносят имущественные взносы не только на стадии создания корпорации, но и на последующих этапах ее деятельности.

Публичная компетенция государственных корпораций обусловлена содержанием их цивилистических правомочий, к ним должны применяться общие предписания гражданского законодательства, определяющего статус некоммерческих организаций. Однако цивилистическое законодательство используется избирательно, в частности, реорганизация и ликвидация государственной корпорации регламентируются, применительно к каждой из них, специальным федеральным законом.

Таким образом, государственные корпорации наряду с органами исполнительной власти реализуют социально-экономическую политику государства, и представляют собой существенный элемент публичной регламентации.

Второй параграф **«Организационно-правовая структура государственного корпоративного управления»** посвящен изучению особенностей формирования и деятельности органов корпоративного руководства.

Анализ статутных федеральных законов, регламентирующих правовые основы деятельности государственных корпораций, дает основания заключить, что их организационная структура управления практически идентична. Иерархия органов корпоративного управления представляет собой трехзвенную структуру: высший орган управления – наблюдательный совет или совет директоров; коллегиальный орган управления – правление; единоличный исполнительный орган (руководитель корпорации) – генеральный директор, председатель или президент.

Наименование высшего органа управления «наблюдательный совет» используется во всех государственных корпорациях при утверждении их организационно-правовой структуры. Однако Агентство по страхованию вкладов является единственным исключением, высший орган корпоративного управления именуется, в данном случае, советом директоров.

В состав наблюдательного совета (совета директоров) входят представители федеральных органов государственной власти, а применительно к Фонду содействия ЖКХ – также представители Общественной палаты РФ. Основные полномочия наблюдательного совета (совета директоров) связаны с рассмотрением и утверждением административных, финансовых и иных локальных актов корпоративного управления.

В правлениях на постоянной основе работают признанные специалисты в соответствующих сферах деятельности государственных корпораций. К ведению правлений отнесено принятие собственных локальных актов, а также разработка актов, предназначенных для утверждения наблюдательным советом.

Руководит текущей деятельностью корпорации ее единоличный исполнительный орган. Отечественное законодательство выделяет три разновидности наименования этой должности: генеральный директор (Агентство по страхованию вкладов, ГК «Роснанотех», Фонд содействия реформированию ЖКХ, ГК «Ростехнологии» и ГК «Росатом»), председатель (Внешэкономбанк) и президент («ГК Олимпстрой»). Полномочия единоличных исполнительных органов корпоративного управления заключены в реализации внутриорганизационных функций и участии во взаимоотношениях с органами публичной власти и их должностными лицами.

Государственные корпорации создают также специальные органы внутреннего контроля собственной финансово-хозяйственной деятельности, а также консультативные и совещательные органы.

Таким образом, административная составляющая внутренней структуры управления государственных корпораций обусловлена наличием госслужащих в органах корпоративного управления. Представители федеральных органов исполнительной власти в наблюдательном совете (совете директоров) корпорации обеспечивают защиту социально-приоритетных публичных интересов в процессе корпоративной деятельности.

В третьем параграфе «Контроль и надзор в сферах государственной корпоративной деятельности» рассмотрена компетенция уполномоченных публичных органов в сферах реализации публичного контроля и надзора.

Публичный контроль можно дифференцировать, в зависимости от статуса субъектов контрольной деятельности, на внешний и внутренний.

Российская Федерация как единственный учредитель государственных корпораций осуществляет контрольную деятельность посредством уполномоченных органов исполнительной власти. В статутных нормативно-правовых актах о государственных корпорациях прямо закреплен следующий принцип: федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Федерации и муниципальные органы не вправе вмешиваться в деятельность корпорации, за исключением случаев, предусмотренных статутными и иными федеральными законами.

Государственные корпорации, как и иные субъекты предпринимательской деятельности, обязаны исполнять императивные нормы, обусловленные проведением мер публичного контроля и соблюдать требования должностных лиц при проведении лицензионного, налогового, таможенного, экологического контроля. Как правило, контрольными и надзорными функциями наделены только федеральные службы.

К ведению Президента и Правительства РФ, как особых субъектов контрольной деятельности, отнесены полномочия по проверке аудиторского заключения о достоверности годовой бухгалтерской и консолидированной финансовой отчетности корпораций вместе с ее годовым отчетом. Кроме того, Президент и Правительство РФ назначают руководителей корпораций, формируют специальные органы публичного представительства – наблюдательные советы и советы директоров.

К ведению специальных органов внутреннего финансового контроля – ревизионных комиссий и подразделений (служб) внутреннего аудита, отнесены проверка финансово-хозяйственной деятельности за календарный год, а также бухгалтерской (финансовой) отчетности. Деятельность

корпоративных подразделений внутреннего контроля представляет собой разновидность публичного контроля, такие подразделения обеспечивают легитимность и целесообразность решений органов корпоративного управления в части их имущественной составляющей.

Таким образом, контроль как функция государственного управления проводится на основе сочетания мер внешнего публичного контроля со стороны Президента и Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, а также мер внутреннего контроля органов корпоративного управления и специальных служб, обеспечивающих внутрикорпоративный контроль. Общий надзор за соблюдением законодательства государственными корпорациями отнесен к ведению Генеральной прокуратуры РФ.

Проблемам юридической ответственности за правонарушения государственных корпораций посвящен четвертый параграф **«Юридическая ответственность государственных корпораций и их должностных лиц»**.

Посредством анализа положений законодательства, регламентирующего деятельность государственных корпораций и их должностных лиц, выявлена возможность дифференциации юридической ответственности на корпоративную и индивидуальную.

Применительно к административным правонарушениям квалификация корпоративной вины производится на основе формализованных критериев, предусмотренных ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ, в соответствии с которыми необходимо не только доказать факт нарушения норм и правил, за неисполнение которых установлена административная ответственность (объективный критерий вины), но и выявить иные, а именно – субъективные критерии вины, согласно которым необходимо доказать наличие надлежащих имущественных и финансовых предпосылок правомерной деятельности организации, и установить причинно-следственную связь между наличием таких предпосылок и фактом правонарушения, вменяемого корпорации в ответственность. Меры корпоративной ответственности, применяемые к

организации-нарушителю, включают в себя административные наказания, бюджетные, налоговые и иные публичные санкции.

При реализации корпоративных полномочий должностные лица государственной корпорации несут индивидуальную ответственность согласно действующему законодательству Российской Федерации, в том числе и уголовную ответственность (см. примечание к ч. 3 ст. 285 УК РФ). Должностные лица привлекаются к индивидуальной ответственности независимо от применения публичных санкций к корпорации-нарушителю.

Таким образом, корпоративная ответственность организаций и их должностных лиц регламентируется нормами общего законодательства, но не статутными федеральными законами.

В заключении обобщаются основные выводы проведенного исследования, обосновываются перспективы развития законодательства о государственных корпорациях, формулируются особенности их административно-правового статуса.

## ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

**Основные положения** диссертации опубликованы автором в 9 статьях и тезисах общим объемом 2,82 печатных листов.

### **I. Публикации в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации:**

1. Денисов П.А. Становление и развитие государственных корпораций в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2009. № 4 (13). С. 99-109. – 0,67 п.л.

2. Денисов П.А. Кредитование как основной инструмент Внешэкономбанка для развития банка // Налоги. 2010. № 1. С. 25-27. – 0,28 п.л.

### **II. Статьи, опубликованные в иных изданиях:**

3. Денисов П.А. Предпосылки создания государственных корпораций в Российской Федерации // Материалы научно-практической конференции «15 лет Конституции Российской Федерации: перспективы развития российского законодательства»: сб. статей и тезисов. М., 2009. 220 с. С. 20-23 – 0,15 п.л.

4. Денисов П.А. Перспективы развития государственных корпораций в России // Административное право и процесс. 2009. № 6. С. 25-26. – 0,2 п.л.

5. Денисов П.А. Юридическая ответственность государственных корпораций и их должностных лиц // Право и защита. 2010. № 1-2. С. 52-54. – 0,28 п.л.

6. Денисов П.А. Контроль и надзор за деятельностью государственных корпораций // Право и защита. 2010. № 1-2. С. 54-56. – 0,31 п.л.

7. Денисов П.А. Организационно-правовая структура управления государственными корпорациями // Административное и муниципальное право. 2010. № 2. С. 43-48. – 0,65 п.л.

### **III. Тезисы:**

8. Денисов П.А. Государственные корпорации как финансовые посредники в экономике // Денежное обращение, кредит, банки и другие финансовые посредники в трансформационной экономике: сборник научных статей. Выпуск II /Под ред. д.э.н., проф. Н.И. Парусимовой, к.э.н. Т.Н. Наровлянской. Оренбург: ОГУ, 2009. 185 с. С. 24-27. – 0,21 п.л.

9. Денисов П.А. Государственные корпорации в финансовой системе России // Актуальные проблемы экономики и новые технологии преподавания (Смирновские чтения): Материалы IX международной научно-практической конференции: материалы съезда. Т. 1. СПб.: Изд-во МБИ, 2010. 206 с. С. 152-154. – 0,12 п.л.

Отпечатано в  
Копировальном Центре «В печать!»  
г. Москва, ул. Маросейка, д. 15.  
Номер заказа 145.  
Тираж 100 экз.