

## ПРОБЛЕМЫ ГРАЖДАНСКОГО, ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОГО И ТРУДОВОГО ПРАВА

УДК 334.01

DOI:10.22394/2074-7306-2019-1-1-90-96

### ПРОТИВОРЕЧИВОСТЬ ЭКОНОМИЧЕСКИХ И НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ ОСНОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ КОРПОРАЦИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Мартыненко  
Татьяна  
Васильевна** доктор экономических наук, профессор кафедры  
экономической теории и предпринимательства,  
Южно-Российский институт управления – филиал  
Российской академии народного хозяйства и  
государственной службы при Президенте РФ  
(344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70/54).  
E-mail: tatianamart@list.ru

**Глушченко  
Алина  
Владиславовна** магистрант, Южно-Российский институт управления –  
филиал Российской академии народного хозяйства и  
государственной службы при Президенте РФ  
(344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70/54).  
E-mail: alina.glushchienko.1995@mail.ru

#### **Аннотация**

*Авторами рассматриваются нормативно-правовые и экономические основы деятельности государственных корпораций на территории Российской Федерации, причины возникновения и особенности их функционирования. Отмечены противоречия отнесения их к государственному сектору экономики, определены отличительные черты организационно-правовой формы «государственная корпорация» от иных организационно-правовых форм предприятий, функционирующих на основе государственной собственности.*

*В качестве обобщающего вывода указано на необходимость учитывать не западные концепции, а разработанные российской школой экономической и правовой мысли.*

**Ключевые слова:** организационно-правовая форма, государственная корпорация, некоммерческая организация, государственная собственность, концерн, управление, государственный сектор.

Государственные корпорации как относительно новая для Российской Федерации организационно-правовая форма вызывают много споров в среде экономистов и юристов. Ей посвящено множество публикаций в научной литературе.

Несмотря на наличие большого массива информации по данной теме, на наш взгляд, неполно проанализированы вопросы, связанные с причинами появления в российской хозяйственной практике такой необычной организационно-правовой формы, не раскрыта связь государственных корпораций с изменением в последние десятилетия сущности государства и государственной собственности, не выработан единый подход к правовому регулированию государственных корпораций.

Изложенные выше обстоятельства обусловили необходимость дальнейшего изучения теоретических и практических вопросов функционирования государственных корпораций в Российской Федерации.

Целью статьи является определение причин появления государственных корпораций в российской практике хозяйствования, выявление особенностей их функционирования, выяснение противоречий в системе нормативно-правового регулирования и выработка возможных направлений их дальнейшего развития.

Для того, чтобы определить особенности развития и функционирования госкорпораций в Российской Федерации, стоит рассмотреть причины столь кардинального усиления внимания со стороны государственных органов к созданию государственных корпораций. Среди причин следует выделить следующие:

1. На момент массового образования государственных корпораций (2007 г.) в экономике Российской Федерации ощущался явный недостаток институтов развития, способных без лишних административно-правовых барьеров оказывать поддержку конкурентоспособным, важным с точки зрения национальной безопасности, а также социально значимым отраслям или сферам экономики.
2. Второй важной причиной появления государственных корпораций некоторые эксперты считают необходимость финансирования долгосрочных программ развития экономики без длительных разрешительных процедур (с этим связано появление ВЭБ) и создание научно-технических заделов в критически важных отраслях экономики [1, С. 83].
3. Третьей причиной можно считать изменение в условиях рыночной трансформации сущности самой государственной собственности: ее усложнение, переплетение и комбинирование с другими формами собственности.
4. Еще одна причина – это необходимость консолидации разрозненных активов оборонно-промышленного комплекса под единым управлением.

Большинство авторов связывают особенности функционирования государственных корпораций в Российской Федерации со следующими факторами: с противоречивостью самого термина «государственная корпорация», который не соответствует традиционному пониманию корпорации, как обычного акционерного общества, объединяющего физических или юридических лиц с целью получения прибыли, так как в российской практике большинство государственных корпораций являются некоммерческими организациями; вывод из под контроля отраслевых органов управления; с безвозмездной передачей государственной федеральной собственности и наличием субсидий из государственного бюджета [1]; юристы отмечают отсутствие признаков корпоративных отношений и близость государственных корпораций российского образца к учреждениям [2]; отсутствие должного контроля со стороны государственных органов и непрозрачность информации об их деятельности; монопольным положением в соответствующем сегменте экономики и соединением в одном лице производственных и министерских функций («Росатом», «Роскосмос»).

Рассмотрим отличительные черты государственных корпораций от других организационно-правовых форм государственного сектора экономики, которые представлены в таблице<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Составлено авторами по материалам исследования.

**Отличительные черты государственных корпораций от иных организационно-правовых форм, функционирующих на основе государственной собственности**

Отличительный признак	Госкорпорации	Акционерные общества	Унитарные предприятия
Организационно-правовая форма	Некоммерческая организация	Акционерное (хозяйственное) общество	Унитарное предприятие
Цели деятельности	Осуществление социальных, управленческих или иных общественно полезных функций	Извлечение прибыли	Извлечение прибыли в пользу собственника имущества (государства или муниципального образования)
Основа создания	Федеральный закон	Учредительный документ	Учредительный документ
Право собственности на имущество	Имущество, переданное Российской Федерацией в государственную корпорацию, является собственностью ГК	Имущество является собственностью акционерного общества	Организация, не наделена правом собственности на закреплённое за ней собственником имущество
Подконтрольность государственным органам	Подконтрольны Счетной палате	Подконтрольны Росимуществу и отраслевым органам и счетной палате	Подконтрольны государственным и муниципальным органам власти
Действие закона о банкротстве	Действует, исходя из оговорки в законодательстве	Действует	Действует

Из представленной выше таблицы видно, что государственная собственность, переданная как государственным корпорациям, так и акционерным обществам, становится их собственностью, но, если в государственных корпорациях она полностью принадлежит им, то, в акционерных обществах, особенно со 100 % участием государства, ОАО как юридическое лицо является только формальным собственником, а реально управляет данным акционерным обществом государственный уполномоченный орган, которому переданы акции данного предприятия.

Следует также отметить, что появление государственных корпораций в российской хозяйственной практике было подготовлено логикой развития мировой экономики и господством в последние десятилетия в экономической теории России нелиберального направления. По мнению Суханова Е. А. [3, с. 10], руководство Министерства экономического развития РФ при разработке новых организационно-правовых форм следует за американскими законодателями, что противоречит теории «path dependence», разработанной американскими учеными, в соответствии с которой существует зависимость от предшествующего этапа развития и наличие доминирующих хозяйственных структур.

В связи с тем, что представители либеральной экономической школы являются противниками национального государства и считают, что в постиндустриальном обществе ключевыми управленческими структурами являются наднациональные, сетевые и

корпоративные организации, то совершенно очевидно, что в хозяйственную практику современной России последовательно внедряются корпоративные и сетевые структуры.

Еще в 1990-х годах в российской экономической науке стали обсуждаться идеи о качественном преобразовании внутренней сущности государственной собственности.

В научной литературе развернулась дискуссия [4 – 9] о том, что ключевой мировой тенденцией становится формирование ассоциированной собственности с коллективным владением и распоряжением.

В научный оборот были введены понятия, которые основаны на интегративных началах современного производства: «народнохозяйственная собственность», «макроэкономический собственник», «интегральный собственник».

В. Корняков считал, что в современной экономике формируется интегральный экономический собственник концерна, включающий руководителей концерна и его работников.

Второй каскад изменений в отношениях собственности он связывал с необходимостью повышения конкурентоспособности всего народного хозяйства, улучшения структуры национального индустриального комплекса, его состава с точки зрения прогрессивности, наукоемкости, эффективности и перспектив, объединяемых им отраслей и технологий. Эта роль отводилась государственным корпорациям, которые выполняют роль высшего экономического собственника, интегратора целых отраслей [10, с. 78]

Мы видим, что впоследствии эти идеи нашли воплощение в российских государственных корпорациях «Ростех», «Росатом», «Роскосмос», которые являются интеграторами целых отраслей экономики.

Высказывалась также мысль, что существует тесная связь между уровнем экономического развития страны и степенью ее корпоратизации. Так, К. Хубиев отмечал, что внешнеэкономический успех и технический прогресс страны зависят во многом от степени развития корпоративного сектора в стране. При этом государственная собственность рассматривалась автором, как часть или одна из форм корпоративной собственности [11, с. 84].

Действительно по прошествии одиннадцати лет можно сделать вывод, что некоторые государственные корпорации добились значительных успехов и реализовали те цели, ради которых они создавались: произошла консолидация активов, повысилась конкурентоспособность экономики на мировом уровне, оказывается содействие развитию инновационного сектора экономики. В частности, государственная корпорация «Росатом» сумела обеспечить рост конкурентоспособности в сфере своей деятельности. В составе акционерного общества "Атомэнергопром" были консолидированы гражданские активы атомного энергетического комплекса, сохранены все технологические цепочки от добычи и обогащения урана до его продажи на внутреннем и мировых рынках. Были построены в России и за рубежом 11 новых атомных энергоблоков, а на стадии реализации находится еще 42 проекта<sup>1</sup>.

Госкорпорация Ростех также демонстрирует значительные успехи в своей деятельности, как в гражданской, так и в военной сферах: на различного рода выставках были представлены новейшие высокотехнологичные разработки по различным направлениям (новые интеллектуальные системы управления, цифровые технологии в медицине и в сфере электронных платежей и др.)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Госкорпорация "Росатом": как за 10 лет появился мировой ядерный лидер // <http://www.atomic-energy.ru/SMI/2017/12/04/81421>(дата обращения: 27.01.2019).

<sup>2</sup> Новости. Сайт госкорпорации «Ростех // URL: <https://rostec.ru/news/section/tsipr-2018/> (дата обращения: 27.01.2019).

Можно констатировать, что данная госкорпорация стала одной из системообразующих для российской экономики: в её составе более 700 организаций, из которых сформировано 15 холдинговых компаний (12 из них – в оборонно-промышленном комплексе, 3 – в гражданских отраслях промышленности, а также более 70 организаций прямого управления). Организации Ростеха расположены на территории 60 субъектов РФ и поставляют продукцию на рынки более 70 стран мира<sup>1</sup>.

Об успешности ее работы свидетельствует также годовой отчет Ростеха по итогам работы за 2017 год: на ее предприятиях работает более полумиллиона сотрудников; средняя зарплата сотрудников выше, чем в среднем по стране и составляет около 47 тыс. рублей; налоговые отчисления предприятий в бюджет за 2017 год составили 136 млрд рублей; в развитие предприятий «Ростеха» за 10 лет было инвестировано более 1 трлн рублей, а ее выручка в 2017 году достигла почти 1,6 трлн. руб.<sup>2</sup>.

На основании вышеизложенного можно сделать следующие выводы:

Во-первых, остается не решенным вопрос о собственности госкорпораций. В случае создания государственной корпорации ей передается государственная собственность, но в ФЗ «О некоммерческих организациях», разновидностью которых выступают госкорпорации, сфера контроля за использованием имущества со стороны учредителя практически не прописана. В то же время законы, которые приняты при создании госкорпораций, предоставляют им достаточно широкие возможности для передачи своего имущества и денежных средств другим юридическим лицам в качестве учредителя.

Следует также отметить, что в структуру государственных корпораций входят публичные акционерные общества Российской Федерации. Например, в ноябре 2018 г. Распоряжением Минпромторга РФ от 20 ноября 2018 года №2533-р госкорпорации «Ростех» были переданы 92,31% акций ПАО «Объединённая авиастроительная корпорация» (ПАО «ОАК»), которые находились в федеральной собственности. При этом в ПАО «ОАК» входят крупнейшие авиастроительные компании: ПАО «Компания “Сухой”», ПАО «Ил», ПАО «Корпорация “Иркут”», ПАО «Туполев», АО «РСК “МиГ”», а также научно-исследовательские институты, конструкторские бюро и сборочные заводы в разных концах страны<sup>3</sup>.

Все это свидетельствует о дальнейшем переплетении и диффузии собственности. Известно, что только реальный собственник имущества получает доходы от его использования. В настоящее время законодательно закреплено, что все доходы от имущества получают государственные корпорации, а не государственный бюджет. Это можно рассматривать как проблемное поле в работе государственных корпораций и своеобразную модель приватизации государственного имущества, а также как незаконное присвоение менеджментом государственных корпораций ренты [12].

Во-вторых, в Российской Федерации в настоящее время сформировалась разветвленная система управления государственной собственностью, включающая в себя пирамиду правовых актов (Конституция РФ, кодексы, законы, Указы Президента РФ, Распоряжения и Постановления Правительства, приказы уполномоченных органов управления), что усложняет, замедляет и повышает издержки правового регулирования. При этом отношения правового регулирования включают в себя не только акты гражданского права, но и других отраслей права (государственного, административного, финансового). Выделяется два вида правоотношений. В рамках системы органов исполнитель-

---

<sup>1</sup> О компании // Сайт госкорпорации «Ростех» // URL: <https://rostec.ru/about/> (дата обращения: 27.01.2019).

<sup>2</sup> Годовой отчет госкорпорации «Ростех» за 2017 год // URL: <https://rostec.ru/investors/#reports> (дата обращения: 24.01.2019).

<sup>3</sup> О передаче акций ПАО «Объединённая авиастроительная корпорация» госкорпорации «Ростех» // Сайт Правительства РФ. URL: <http://government.ru/docs/34803/> (дата обращения: 27.01.2019).

ной власти возникают властные отношения, которые базируются на основе норм административного права. С государственными предприятиями и учреждениями государство вступает в гражданские правоотношения, которые регулируются Гражданским кодексом РФ. Таким образом, управление распадается на две части – управление имуществом собственника и управление деятельностью юридического лица.

На наш взгляд, с помощью режима ручного управления на уровне Президента и Правительства РФ, осуществляется только частичное управление деятельностью юридического лица, с полной потерей со стороны государства управления его имуществом.

В-третьих, нами выявлена тенденция к формированию в Российской Федерации государства-корпорации с его характерными чертами: преобладанием экономических целей над социально-экономическими и общенародными; широким распространением бюрократических принципов управления (регламентация и стандартизация); переориентацией государства с предоставления общественных благ бесплатно на получение их гражданами на коммерческой основе в виде услуг; завуалированным переходом государственной собственности к правящим группам и менеджерам псевдогосударственных корпораций; сочетанием политической и экономической власти и использованием ее в личных целях.

В качестве обобщающего вывода считаем необходимым предложить: методологической основой для принятия тех или иных организационно-правовых форм предприятий, функционирующих на основе государственной собственности в Российской Федерации, должны стать разработки русской экономической и правовой школ, потому что не существует единых законов и единой цивилизации, а каждый народ сформировался под воздействием самых разнообразных факторов, комбинация которых наложила специфику на всю общественную структуру и систему управления [13].

#### Литература

1. Кузык М. Г., Симачев Ю. В. Государственные корпорации в России: создание и эволюция в 2007 – 2012 годах. М., 2013. 100 с.
2. Добровинская А. В. Государственная корпорация как организационно-правовая форма юридического лица // URL: <http://отрасли-права.рф/article/21704> (Дата обращения: 27.01.2019).
3. Суханов Е. А. О гражданской правосубъектности юридических лиц // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 5 – 15.
4. Губанов С. Эволюция отношений собственности: форма содержание // Экономист. 1997. № 2.
5. Мельник-Хмарый В. Трансформация собственности или новая модель управления // Экономист. 1995. № 1;
6. Еремин А. Теория и практика собственности в современной экономике // Экономист. 1996. № 10.
7. Зяблюк Р. Формы собственности и подъем экономики России // Экономист. 1995, № 7.
8. Буньков М. Отношения собственности: эволюция, а не смена // Экономист. 1996. № 4.
9. Малышев В. Корпорация как форма организации интегрированной собственности // Экономист. 1994. № 12.
10. Корняков В. Новая модель отношений собственности (анализ современного опыта) // Экономист. 1994. № 3. С. 77 – 80.
11. Хубиев К. Критерии преобразования собственности // Экономист. 1997. № 2. С. 68 – 73.
12. Соколов А. А. Влияние рендоориентированного поведения на инвестиции российских государственных корпораций. Автореферат дис. ... к.э.н. М., 2013. 197 с.

13. *Игнатова Т. В., Мартыненко Т. В.* Влияние православия на концепцию государственной собственности в русской школе экономической мысли // *Философия хозяйства*. 2017. № 1. (109) С. 45 – 60.
- 

**Martynenko Tatiana Vasilievna**, Doctor of Economic Science, professor of Cathedra of Economic Theory and Entrepreneurship, South-Russia Institute – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (70, Pushkinskaya st., Rostov-na-Donu, 344002, Russian Federation).  
E-mail: [tatianamart@list.ru](mailto:tatianamart@list.ru)

**Glushchenko Alina Vladislavovna**, undergraduate, South-Russia Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (70, Pushkinskaya st., Rostov-na-Donu, 344002, Russian Federation).  
E-mail: [alina.glushchienko.1995@mail.ru](mailto:alina.glushchienko.1995@mail.ru)

### **THE INCONSISTENCY OF THE ECONOMIC AND REGULATORY FRAMEWORK FOR THE ACTIVITIES OF PUBLIC CORPORATIONS IN THE RUSSIAN FEDERATION**

#### **Abstract**

*The authors consider the legal and economic bases for the activities of state corporations in the territory of the Russian Federation, the reasons for the emergence and peculiarities of their functioning. The contradictions of their attribution to the public sector of the economy are noted, and the distinctive features of the organizational form “public corporation” from other organizational and legal forms of enterprises functioning on the basis of state ownership are defined.*

*As a generalizing conclusion, it is indicated that it is necessary to take into account not Western concepts, but the ones developed by the Russian school of economic and legal thought.*

**Keywords:** *legal form, state corporation, non-profit organization, state property, concern, management, public sector.*

#### **References**

1. *Kuzyk M. G., Simachev YU. V.* Gosudarstvennyye korporatsii v Rossii: sozdanie i ehvo-lyuciya v 2007 – 2012 godah. M., 2013. 100 s.
2. *Dobrovinskaya A. V.* Gosudarstvennaya korporatsiya kak organizatsionno-pravovaya forma yuridicheskogo lica // URL: <http://otrasli-prava.rf/article/21704> (Data obrashcheniya: 27.01.2019).
3. *Suhanov E. A.* O grazhdanskoj pravosub"ektnosti yuridicheskikh lic // *Zhurnal rossijskogo prava*. 2018. № 1. S. 5 – 15.
4. *Gubanov S.* Ehvolyuciya otnoshenij sobstvennosti: forma sodержanie // *EHkonomist*. 1997. № 2.
5. *Mel'nik-Hmaryj V.* Transformatsiya sobstvennosti ili novaya model' upravleniya // *EHkonomist*. 1995. № 1;
6. *Eremin A.* Teoriya i praktika sobstvennosti v sovremennoj ehkonomike // *EHkonomist*. 1996. № 10.
7. *Zyablyuk R.* Formy sobstvennosti i pod"em ehkonomiki Rossii // *EHkonomist*. 1995, № 7.
8. *Bun'kov M.* Otnosheniya sobstvennosti: ehvolyuciya, a ne smena // *EHkonomist*. 1996. № 4.
9. *Malyshev V.* Korporatsiya kak forma organizatsii integrirovannoj sobstvennosti // *EHkonomist*. 1994. № 12.
10. *Korniyakov V.* Novaya model' otnoshenij sobstvennosti (analiz sovremennogo opyta) // *EHkonomist*. 1994. № 3. S. 77 – 80.
11. *Hubiev K.* Kriterii preobrazovaniya sobstvennosti // *EHkonomist*. 1997. № 2. S. 68 – 73.
12. *Sokolov Aleksandr Aleksandrovich.* Vliyanie rentoorientirovannogo povedeniya na investitsii rossijskikh gosudarstvennykh korporatsij. Avtoreferat dis. ... k.eh.n. M., 2013. 197 s.
13. *Ignatova T. V., Martynenko T. V.* Vliyanie pravoslaviya na koncepciyu gosudarstvennoj sobstvennosti v russkoj shkole ehkonomicheskoy mysli // *Filosofiya hozyajstva*. 2017. № 1. (109) S. 45 – 60.