

ГОСУДАРСТВЕННАЯ КОРПОРАЦИЯ КАК ИНСТИТУТ ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ: РОССИЙСКАЯ МОДЕЛЬ

Запольский С.В.¹

Ключевые слова: публично-частное партнерство, институт развития, корпоративное управление, государственное имущество, административное реформирование.

Аннотация

Цель: изучение принципиальных особенностей, отличающих госкорпорации от министерств, иных вертикально-интегрированных комплексов и иных хозяйственных систем в правовом и управленческом аспектах.

Метод: исследование основано на догматическом правовом анализе, социологическом подходе, методе сравнительного правоведения.

Результат: возникшая в 90-е годы XX века особая форма управленческо-хозяйственной деятельности в настоящее время определяет структуру современной экономики России. Госкорпорации действуют во многих сферах производства и в ряде социальных функций государства. Центральное внимание уделено деятельности госкорпораций по управлению деятельностью дочерних и зависимых хозяйственных организаций, а также правовому режиму имущества госкорпораций.

Новизна исследования: обеспечивает функциональный подход к деятельности госкорпораций в аспекте комплексного управления экономическим развитием.

Практические результаты исследования включают: обоснованные выводы об эффективности данной формы хозяйствования; комплексный анализ существующих недостатков и ограничений; прогноз о наличии тенденции к реформированию госкорпораций в иные структурные образования как закономерного этапа развития в условиях совершенствования экономической структуры.

DOI: 10.24412/1994-1404-2026-1-00-21

Введение. Причина возникновения

Распад СССР и переход к рыночной экономике поставил вопрос о новых формах управления государственной собственностью. Правовое поле 1990-х годов характеризовалось экспериментами и эклектикой. Первой ласточкой, использовавшей в своем названии термин «государственная корпорация» (госкорпорация), стало Агентство по реструктуризации кредитных организаций (АРКО), созданное Федеральным законом от 08.07.1999 № 144-ФЗ² для ликвидации последствий финансового кризиса 1998 года. Его статус был компромиссом: это была некоммерческая организация, наделенная имуществом РФ, но не явля-

ющаяся государственным учреждением. Фактически АРКО стало инструментом антикризисного управления в банковском секторе, прообразом будущей роли ВЭБ. РФ и ГК «АСВ».

Параллельно шло формирование крупных государственных холдингов на базе бывших министерств и государственных производственных объединений (ГПО), таких как «Газпром» (создан в 1993 г.), принимавших форму открытых акционерных обществ. Однако ОАО, подчиняющиеся общему корпоративному законодательству, не всегда отвечали запросу на создание структур с особыми публичными функциями и максимальной управляемостью со стороны государства³.

² Федеральный закон от 08.07.1999 № 144-ФЗ «О реструктуризации кредитных организаций» (утратил силу в соответствии с Федеральным законом от 28.07.2004 № 87-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 28. Ст. 3477.

³ Дынкин А.А., Соколов А.А. Интегрированные бизнес-группы в российской промышленности // Вопросы экономики. 2002. № 4. С. 78—96.

¹ **Запольский Сергей Васильевич**, доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института государства и права РАН, г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: zpmoscow@mail.ru

Формирование госкорпораций как ведущего инструмента экономической политики 2000-х годов имело не только прагматические, но и идеологические корни. Их становление совпало с оформлением концепции суверенной («национальной») экономики и поиском особой модели управления, отличной как от советского планового хозяйства, так и от либеральной рыночной системы 1990-х годов. Госкорпорации стали организационным воплощением этой логики — своеобразными «корпорациями национального развития» [1], подотчетными напрямую высшему политическому руководству⁴. Эта доктринальная установка объясняет, почему создание каждой новой госкорпорации требовало отдельного федерального закона: тем самым подчеркивался ее уникальный, квазиконституционный статус как проекции государственной воли в конкретной сфере.

Цели создания и функционирования государственных корпораций представляют собой сложную, многоуровневую систему, в которой переплетаются политические, экономические и социальные задачи. Эта система не статична: доминирование тех или иных целей меняется в зависимости от внешнеполитической и экономической конъюнктуры. Ключевой характеристикой является приоритетность некоммерческих, публично-правовых целей над извлечением прибыли, что прямо закрепляется в их учредительных законах.

Многоуровневая система целей является одновременно силой и слабостью госкорпораций. Она позволяет государству комплексно решать масштабные задачи, но порождает хронические конфликты целеполагания. Отсутствие четкого, иерархически выстроенного приоритета целей (что важнее в конкретный момент: оборонный заказ, прибыль, выполнение инфраструктурного плана) является источником и основным вызовом для их корпоративного управления. Эта внутренняя противоречивость определяет все последующие аспекты их деятельности: от управления имуществом до взаимодействия с органами власти⁵.

Цели, зафиксированные в учредительном законе на момент создания госкорпорации, часто претерпевают значительную эволюцию в процессе ее функционирования. Можно выделить два вектора этой динамики.

Во-первых, успешно решив первоначальную узкую задачу (например, антикризисное управление), госкорпорация стремится найти новые сферы приложения, чтобы сохранить ресурсы и влияние. Так, ВЭБ.РФ, изначально созданный для поддержки экспорта и высоких технологий, со временем стал универсальным институтом развития, координирующим нацпроекты, финансирующим инфраструктуру и санирующим проблемные активы.

Во-вторых, в отраслевых госкорпорациях (особенно в ОПК) изначальные стратегические цели могут по-

степенно подменяться целями сохранения занятости, поддержания производственных мощностей и выполнения текущего госзаказа в ущерб технологической модернизации и повышению эффективности [2]. Публичная цель «обеспечения обороноспособности» становится неоспоримым аргументом для любых бюджетных вливаний, заслоняя цели технического развития.

Несмотря на формальное объединение под общим понятием «государственная корпорация» и единую правовую основу, закрепленную в главе II Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»⁶ (Закона «О некоммерческих организациях»), данный институт не является монолитным. Существующие госкорпорации демонстрируют значительную внутреннюю неоднородность по своим функциям, масштабам, степени вовлеченности в рыночные отношения и детальности правового регулирования⁷.

Наиболее существенным способом классификации является разделение по основной миссии и сфере деятельности, что напрямую определяет их роль в экономике. По этому критерию можно выделить следующее.

А. Институты развития (финансово-инвестиционные госкорпорации). Их ключевая функция — аккумулярование и целевое распределение финансовых ресурсов (как бюджетных, так и привлеченных) для реализации государственных приоритетов. Они выступают в роли стратегического инвестора, финансового агента правительства или центра компетенций⁸. Так, ВЭБ.РФ (Госкорпорация развития) — универсальный институт развития, сочетающий функции банка, инвестиционного фонда и проектного офиса для финансирования нацпроектов, инфраструктуры, промышленности и поддержки экспорта; ДОМ.РФ — специализированный институт развития, сфокусированный на жилищной политике: ипотечное кредитование, развитие финансовых инструментов для строительства, повышение качества городской среды; Фонд развития территорий — узкоспециализированный институт, задачей которого является софинансирование капитального ремонта многоквартирных домов и модернизации коммунальной инфраструктуры в регионах.

Б. Отраслевые операторы-холдинги (промышленно-технологические госкорпорации). Их функция — прямое оперативное управление стратегическим промышленно-технологическим активом в конкретной отрасли. Они консолидируют под своим контролем всю цепочку производства — от НИОКР до серийного производства и экспорта. В частности, «Росатом» — глобальный технологический лидер, управляющий полным циклом в атомной энергетике и промышлен-

⁴ Иншаков О.В., Фролов Д.П. Институциональная экономика: учебник. М.: Инфра-М, 2013. 704 с.

⁵ Кузык Б.Н., Яковец Ю.В. Россия-2050: стратегия инновационного прорыва. М.: Экономика, 2004. 632 с.

⁶ Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (в ред. Федерального закона от 28.12.2025 № 511-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

⁷ Молотников А.Е. Слияния и поглощения в России. М.: Статут, 2019. 512 с.

⁸ Петров Д.А. Государственные корпорации в системе публичной власти: вопросы теории и практики // Журнал российского права. 2018. № 10. С. 45—58.

ности: от добычи урана и проектирования АЭС до выработки электроэнергии и обращения с ядерными отходами; «Ростех» — крупнейший промышленный холдинг России, объединяющий сотни предприятий в кооперационных цепочках по производству вооружений, авиационной и автомобильной техники, электроники; «Роскосмос» — государственная корпорация, ответственная за реализацию государственной политики в космической сфере, выполнение космических программ, управление космодромами и всей наземной инфраструктурой.

В. Социально-гарантийные и целевые фонды. Эта категория близка к институтам развития, но имеет более узкую, социально-ориентированную или разовую цель, часто связанную с защитой прав граждан или организацией крупных событий. Они, как правило, меньше по масштабам. Сюда входят: «Фонд защиты прав граждан — участников долевого строительства», созданный для ликвидации последствий обмана дольщиков, завершения замороженных домов; упраздненная госкорпорация «Олимпстрой», является историческим примером целевого оператора, созданного исключительно для строительства олимпийских объектов к Играм-2014 в Сочи, Агентство страхования банковских вкладов граждан и организаций.

В отличие от АО или ООО, деятельность которых регулируется общими для всех кодексами и законами (ГК РФ, законы «Об АО», «Об ООО»)⁹, каждая госкорпорация создается особым федеральным законом (ст. 7.1 Закона «О некоммерческих организациях»). Этот закон выступает как ее «конституция»: он устанавливает конкретные цели, особый порядок формирования органов управления, специфический режим имущества, отчетности и контроля, а также изъятия из действия общих норм (например, о банкротстве, госзакупках).

Таким образом, круг госкорпораций представляет собой не набор одинаковых структур, а систему специализированных институтов, адаптированных под различные сегменты государственной экономической политики. Их различия по функциям, степени рыночности и правовому режиму — прямое следствие многообразия задач, которые государство пытается решить через этот гибридный инструмент, балансирующий между рыночной эффективностью и директивным управлением.

Имущество госкорпораций

Имущественный режим является краеугольным камнем и ключевым отличием государственной корпорации от всех иных форм организаций с государствен-

ным участием. Он создает уникальный баланс между предоставлением хозяйственной самостоятельности и сохранением публичного контроля, порождая при этом значительные правовые коллизии.

Принципиальное отличие от государственных унитарных предприятий (ГУП) и учреждений заключается в праве собственности. В соответствии с п. 1 ст. 7.2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» имущество, переданное госкорпорации Российской Федерацией в качестве имущественного взноса, а также имущество, созданное или приобретенное ею в процессе деятельности, является собственностью самой госкорпорации. В государственных унитарных предприятиях имущество остается в собственности государства (публично-правового образования). ГУП владеет и пользуется им в строгих законодательных рамках. Распоряжение, особенно недвижимостью, возможно лишь с согласия собственника.

Напротив, госкорпорация выступает полноценным собственником. Это означает, что она осуществляет в отношении своего имущества всю триаду правомочий — владение, пользование и распоряжение — самостоятельно, без необходимости ежедневного согласования с федеральными органами власти (Росимуществом)¹⁰. Это призвано обеспечить оперативную гибкость и скорость принятия решений, сравнимую с крупным частным холдингом.

Прямым следствием перехода права собственности является установление полного имущественного обеспечения. В силу п. 2 ст. 7.2 Закона «О некоммерческих организациях» государство не несет ответственности по обязательствам госкорпорации, а госкорпорация не отвечает по обязательствам государства. Кредиторы госкорпорации не могут обратиться за взысканием на иное государственное имущество, если активов самой корпорации недостаточно. Это защищает бюджет от рисков, связанных с масштабной и рискованной деятельностью госкорпораций (например, в инновационных проектах).

Государство не может использовать имущество госкорпорации для погашения своих долгов. Это создает благоприятные условия для привлечения долгосрочных инвестиций, так как инвесторы (особенно иностранные) видят в активах корпорации «защищенную» собственность, не подлежащую изъятию в общегосударственных целях¹¹. Данная норма юридически отделяет госкорпорацию от федерального центра, подчеркивая ее формальную самостоятельность. Однако на практике, как будет показано далее, эта автономия существенно ограничена иными механизмами контроля.

Автономия собственности госкорпораций не является абсолютной. Она существенно ограничена публич-

⁹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; Федеральный закон от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (ред. от 31.07.2025, с изм. от 25.09.2025) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 1. Ст. 1; Федеральный закон от 8 февраля 1998 года № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» (ред. от 28.12.2025) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 7. Ст. 785.

¹⁰ Ситников А.Г. Государственная корпорация как субъект гражданского права: проблемы правового регулирования // Журнал российского права. 2009. № 5. С. 34—42.

¹¹ Ткач И.Н. Эволюция государственного управления стратегическими отраслями промышленности России: от министерств к госкорпорациям // Вестник МГИМО-Университета. 2015. № 6 (45). С. 90—99.

но-правовым мандатом организации¹². Учредительный федеральный закон каждой корпорации и сопутствующее законодательство устанавливают для ее имущества особый правовой режим, составляющий систему сдержек и противовесов, в частности,

- запрет на распределение прибыли и «вывод» активов: поскольку госкорпорация является некоммерческой организацией, ее доходы не могут распределяться между учредителем (государством) или менеджментом, а все полученные средства должны направляться на цели, ради которых она создана;
- целевой характер использования: имущество (особенно переданное в качестве вноса) должно использоваться строго в соответствии с уставными целями, и его продажа, сдача в аренду или иное отчуждение для целей, не соответствующих миссии корпорации, могут быть признаны незаконными;
- запрет на приватизацию стратегических активов: в учредительных законах, как правило, содержится прямой запрет на отчуждение ключевых активов, обеспечивающих национальную безопасность и технологический суверенитет, без специального решения Президента или Правительства РФ (например, ядерных реакторов, ракетных технологий, системообразующих заводов);
- специальный порядок для важнейших сделок: крупные сделки, сделки с заинтересованностью, сделки с недвижимостью часто требуют предварительного согласования или последующего одобрения со стороны высшего органа управления — Наблюдательного совета, который формируется государством.

Государство, будучи учредителем и фактическим владельцем, формально утрачивает право собственности. В результате возникает ситуация, когда активы стратегической важности юридически принадлежат некоммерческой организации, подконтрольной узкому кругу лиц, что создает риски непрозрачного управления¹³.

Классические рыночные механизмы контроля за собственностью (угроза банкротства, враждебное поглощение) на госкорпорации не действуют, ввиду их особого статуса и запрета на банкротство. Государство вынуждено создавать сложные административные системы контроля (через Счетную палату, наблюдательные советы, отчетность перед правительством), которые зачастую менее эффективны, чем рыночные, и порождают избыточную бюрократическую нагрузку.

Таким образом, имущественный статус госкорпорации представляет собой особую юридическую кон-

струкцию, призванную совместить рыночную самостоятельность субъекта собственности с безусловным выполнением им воли государства-учредителя [3]. Это создает основу для оперативной деятельности, но одновременно формирует зону повышенных правовых и финансовых рисков, где отсутствуют четкие механизмы рыночной ответственности, а публичный контроль является сложным и часто запаздывающим. Данный правовой парадокс непосредственно влияет на все аспекты корпоративного управления в госкорпорациях.

Функции госкорпораций

Государственная корпорация функционирует как управляющий холдинг, централизуя контроль над множеством дочерних и зависимых хозяйственных обществ (АО и ООО)¹⁴. Правовые основы этого контроля задаются как общим корпоративным законодательством, так и специальными нормами учредительных законов каждой госкорпорации [4]. Система управления представляет собой сложный комплекс рыночных корпоративных практик и публично-властных полномочий, что порождает уникальные модели и определенные системные противоречия. Правовые основы и инструменты управляющего воздействия составляют право собственности госкорпорации на акции (доли) в уставных капиталах дочерних обществ. Реализуя эти права, госкорпорация формирует органы управления дочерних и зависимых обществ (ДЗО), что предусмотрено ст. 6 Федерального закона от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (Закона «Об АО») и ст. 8 Федерального закона от 08.02.1998 № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью».

Управление ДЗО осуществляется через ряд прерогатив, из которых выделим следующие:

- формирования советов директоров (наблюдательных советов): введение представителей («агентов») материнской компании в советы директоров ДЗО — ключевой канал влияния. Роль и ответственность таких представителей подробно анализируются в научной литературе, где отмечается конфликт их интересов: долг перед обществом, в совет которого они входят (по ст. 71 Закона «Об АО»), и необходимость проводить политику госкорпорации-акционера;
- назначения единоличных исполнительных органов (гендиректоров): на практике это порождает вертикаль кадровой зависимости, где менеджер дочерней компании подотчетен прежде всего руководству госкорпорации, а не совету директоров своего общества, что может исказить классическую корпоративную модель;
- в соответствии с п. 3 ст. 6 Закона «Об АО» и своими внутренними регламентами, госкорпорация как

¹² Энтов Р.М., Радыгин А.Д. Государственная собственность и особенности корпоративного управления в современной России // Вопросы экономики. 2017. № 4. С. 28—49.

¹³ Колесников Е.В. Корпоративное управление в организациях с государственным участием: проблемы и пути совершенствования : дис. ... д-ра экон. наук. СПб., 2018. 410 с.

¹⁴ Корпоративное управление и эффективность бизнеса: российский контекст / Отв. ред. А.Д. Радыгин. М. : Изд-во Института Гайдара, 2016. 280 с.

основной акционер утверждает целый ряд документов ДЗО, выходящих за рамки обычной для частного холдинга практики;

- утверждения долгосрочных программ развития и инвестиционных программ, что становится не столько правом, сколько обязанностью, так как они являются производными от стратегии самой госкорпорации, утверждаемой на государственном уровне (постановлением Правительства РФ или наблюдательным советом);
- утверждения сводных (консолидированных) бюджетов. Требование о предоставлении и утверждении консолидированных бюджетов закреплено в Указе Президента РФ от 21.12.2017 № 618 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»¹⁵, который предписывает внедрение программно-целевого управления и в государственных корпорациях.

Примем во внимание также политику внутреннего контроля и аудита. Создание служб внутреннего аудита, подчиненных непосредственно наблюдательному совету госкорпорации, вытекает из требования Федерального закона от 30.12.2020 № 492-ФЗ «О государственном (муниципальном) контроле (надзоре)» в части организации внутреннего контроля, а также единую систему закупок, несмотря на то, что госкорпорации формально не подпадают под действие Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе...», и др. [5].

Таким образом, управление холдингом в госкорпорациях — это не просто вопрос выбора организационной структуры. Это правовое поле постоянного взаимодействия между нормами корпоративного права, защищающими автономию юридического лица, и императивом безусловного выполнения публичных задач. Сложившиеся механизмы обеспечивают жесткий контроль «сверху вниз», но зачастую ценой снижения операционной гибкости, создания правовых рисков для менеджеров ДЗО, что в целом характерно для вертикально организованных производственных структур. Баланс между централизацией и эффективностью остается не правовой, а скорее управленческой и политической категорией.

Взаимодействие с правительством, министерствами, службами и надзорами

Государственная корпорация функционирует в сложном поле взаимодействия с институтами публичной власти [6]. Ее правовой статус формально обеспечивает обособленность, но системные связи создают фактическую административную иерархию.

¹⁵ Указ Президента РФ от 21.12.2017 № 618 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 52 (часть I). Ст. 8111.

Эти отношения регулируются не только общим законодательством, но и общим массивом специальных актов и сложившейся практикой, что формирует уникальную модель подотчетности.

Кадровые полномочия, долгосрочные программы развития и стратегии госкорпораций подлежат обязательному утверждению Правительством РФ или его профильными комиссиями. Это требование прямо закреплено в учредительных законах (например, ст. 6 Федерального закона от 01.12.2007 № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии „Росатом“» с изменениями и дополнениями от 14.12.2025)¹⁶ и детализировано в подзаконных актах, таких как постановление Правительства РФ от 21.02.2019 № 185 «Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации стратегий социально-экономического развития отраслей экономики»¹⁷, которое применяется и к стратегиям госкорпораций. Таким образом, корпоративная стратегия превращается в элемент государственного планирования.

Практикуются и особые поручения и контроль за исполнением: Президент и Правительство вправе давать госкорпорациям специальные поручения, не всегда формализованные в стратегии. Неисполнение таких поручений, хотя и не имеющих прямой юридической силы договора, является основанием для кадровых решений, что подтверждается управленческой практикой.

Взаимодействие с министерствами определяет операционный контекст деятельности в сфере координации и методического руководства: Минпромторг, Минэкономразвития, Минстрой и другие ведомства [7] осуществляют отраслевое регулирование, в рамках которого действуют госкорпорации. Они утверждают ведомственные целевые программы, в которые встроены проекты корпораций. Так, деятельность «Роскосмоса» координируется в рамках государственной программы «Космическая деятельность России», утверждаемой Правительством РФ.

В сфере государственного оборонного заказа (ГОЗ) Минобороны России выступает ключевым заказчиком для «Ростеха» и «Росатома». Отношения строятся на основе Федерального закона от 29.12.2012 № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе», который устанавливает особые, нерыночные правила ценообразования, отчетности и контроля, глубоко проникая во внутренние процессы корпораций. Профильные министерства часто наделяются правом предваритель-

¹⁶ Федеральный закон от 01.12.2007 № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии „Росатом“» (с изменениями и дополнениями, действующими с 14.12.2025) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 49. Ст. 6078.

¹⁷ Постановление Правительства РФ от 21 февраля 2019 года № 185 «Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации стратегий социально-экономического развития отраслей экономики» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2019. № 9. Ст. 1015.

ного согласования крупных инвестиционных проектов, сделок с недвижимостью или международного сотрудничества, что закрепляется в учредительных законах или уставах. Министерство финансов РФ формирует бюджетную политику и контролирует использование бюджетных ассигнований, если они предоставляются госкорпорациям (например, на капитальные вложения в инфраструктуру). Минфин устанавливает правила бухгалтерского учета и составления отчетности для госкорпораций как получателей средств федерального бюджета.

Счетная палата Российской Федерации (СП РФ) осуществляет наиболее мощный внешний контроль на основании ст. 12 Федерального закона от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»¹⁸. СП РФ вправе проводить проверки целевого и эффективного использования имущества, переданного в собственность госкорпорации, а также бюджетных средств. Отчеты СП РФ (например, проверка «Ростеха» в 2021 году, ВЭБ.РФ в 2022 году) выявляют системные проблемы: управление активами, принятие на себя чрезмерных долговых обязательств, низкую отдачу от инвестиций. Хотя правовые последствия таких проверок носят рекомендательный характер, но формируют мощный публичный и политический резонанс.

Федеральная антимонопольная служба (ФАС России) осуществляет контроль за соблюдением антимонопольного законодательства. Госкорпорации, действуя на рынке, подпадают под действие Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»¹⁹. ФАС вправе возбуждать дела в отношении дочерних обществ госкорпораций за нарушение правил конкуренции и проведения торгов. Хотя на саму госкорпорацию не распространяется Федеральный закон № 44-ФЗ, она обязана соблюдать собственные положения о закупках. ФАС в своем разъяснении (письмо от 17.09.2018 № АК/70021/18) указывает, что такие закупки все равно должны соответствовать принципам добросовестной конкуренции, и ФАС может оценивать их на предмет ограничивающих конкуренцию действий.

Взаимодействие госкорпораций с государственным аппаратом выстраивается по модели «контролируемой автономии». Формально будучи собственником, корпорация оказывается встроенной в жесткую вертикаль через кадровые, стратегические и финансовые каналы. При этом регуляторное давление носит избирательный характер: госкорпорации частично дистанцированы от рыночной дисциплины (банкротство, госзакупки), но полностью подотчетны в вопросах реализации государственных целей и использования публичных ресурсов [8].

Модель государственной корпорации, несмотря на свою операциональную гибкость, воспроизводит ряд глубинных системных проблем, которые ограничивают ее эффективность и подрывают принципы добросовестной конкуренции и публичной подотчетности. Правовая природа госкорпорации как некоммерческой организации, преследующей социальные, управленческие и иные общественно полезные цели (п. 1 ст. 50, ст. 7.1 ФЗ «О некоммерческих организациях»), изначально трудно совмещается с хозяйственной деятельностью ее коммерческих дочерних обществ. Эта двойственность порождает системную неопределенность в критериях оценки успеха.

Замечено, что смешение коммерческих и некоммерческих целей ведет к формированию «гибридных» систем мотивации менеджмента, где ключевые решения принимаются не по экономическим, а по политико-административным критериям. Примером служит ситуация, когда госкорпорация вынуждена сохранять убыточное производство в моногороде для социальной стабильности, финансируя его за счет прибыльных активов. Госкорпорации пользуются значительными изъятиями из законодательства, направленного на обеспечение прозрачности и контроля. Требования Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»²⁰ на госкорпорации также не распространяются. Информация об их деятельности раскрывается в объемах, предусмотренных их внутренними актами и учредительными законами, что существенно уже, чем для государственных органов.

Федеральным законом от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности»²¹ установлено, что, в отличие от публичных АО, результаты аудита госкорпораций не всегда подлежат широкому опубликованию. Более того, как указывает Счетная палата в своих заключениях, аудиторские проверки зачастую фокусируются на формальном соответствии, а не на оценке экономической эффективности и достижении стратегических целей.

Иммунитет от банкротства (ст. 65 ГК РФ), доступ к государственному финансированию (например, через связанные с государством банки) и ослабленные требования к прозрачности создают для госкорпораций и их дочерних обществ определенные конкурентные преимущества, что нарушает принципы ст. 15 ФЗ «О защите конкуренции», запрещающей органам власти совершать действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.

¹⁸ Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счётной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.

¹⁹ Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (часть I). Ст. 3434

²⁰ Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

²¹ Федеральный закон от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 1. Ст. 15.

Как констатирует отчет Счетной палаты о проверке ВЭБ.РФ (2022 г.), «...эффективность часто подменяется отчетностью об освоении выделенных средств, отсутствие четких критериев оценки эффективности проектов... приводит к принятию решений о финансировании, не обеспеченных должным экономическим обоснованием».

Таким образом, проблемы корпоративного управления в госкорпорациях носят системный характер, проистекающий из самой гибридной правовой модели. Они представляют собой объективные сложности, которые невозможно полностью устранить без фундаментального пересмотра статуса этих организаций. Текущие попытки реформ, такие как внедрение элементов кодекса корпоративного управления для отдельных компаний с госучастием, лишь частично затрагивают данный пласт проблем, оставляя неизменными их глубинные правовые причины.

Заключение

Правовая форма «государственная корпорация» в России трансформировалась от антикризисного инструмента в системный элемент государственного капитализма и управления развитием. Ее сила — в способности мобилизовать ресурсы на стратегических направлениях, минуя часть бюрократических барьеров. Однако ее устойчивость зависит от решения фундаментальных проблем гибридной природы: повышения прозрачности, внедрения четкой системы сбалансированных показателей эффективности, укрепления профессиональных начал в корпоративном управлении и уточнения границ ее рыночного поведения. Тенденцией последних лет является постепенная реформация части госкорпораций в публичные акционерные общества с сохранением контрольного пакета у государства (как в случае с «Росатомом» и частично ВЭБ.РФ), что свидетельствует о поиске более сбалансированной модели, сочетающей государственное стратегическое руководство с рыночными принципами управления.

Институт государственной корпорации в Российской Федерации завершил свой первый, форсированный этап становления, пройдя путь от точечного антикризисного инструмента конца 1990-х годов до основы, столпа современной модели государственного капитализма и управления развитием [9]. Это уникальное пра-

вовое и экономическое явление, не имеющее прямых аналогов в зарубежной практике, доказало свою способность решать задачи беспрецедентного масштаба и сложности. Его сила, как показал исторический опыт, заключается в уникальной способности к ресурсной мобилизации и фокусировании финансовых, человеческих и административных ресурсов государства на прорывных, часто капиталоемких и долгосрочных направлениях — от возрождения ядерной индустрии и освоения космоса до строительства жилья и модернизации коммунальной инфраструктуры [10]. При этом она обладает определенной свободой маневра, позволяющей обходить часть традиционных бюрократических процедур, свойственных классическим министерствам и ведомствам, что теоретически должно повышать скорость и гибкость реализации проектов национального масштаба.

Тенденция последних лет по трансформации части госкорпораций в публичные акционерные общества с сохранением контрольного пакета акций у государства («Росатом», а в перспективе и ключевые активы ВЭБ.РФ) приобретает характер не технической оптимизации, а стратегического поиска новой парадигмы. Эта эволюция символизирует постепенный отход от концепции «особого правового острова» в сторону более сбалансированной и предсказуемой модели государственного стратегического холдинга.

Таким образом, будущее института государственной корпорации в России лежит не в его консервации, а в осмысленной и постепенной трансформации. Идеальная модель будущего, возможно, представляет собой не единую форму, а палитру организационно-правовых решений: от сохранения госкорпораций для узкого круга сугубо некоммерческих, публично-правовых функций до массового перехода к форме ПАО для всех активов, действующих в конкурентной среде. Этот путь позволит соединить несоединимое — стратегическую волю государства, дисциплину рынка и доверие общества, создав, наконец, эффективный инструмент для решения задач национального развития в XXI веке. Российская госкорпорация, пройдя путь от «чрезвычайного инструмента» к «системному игроку», сегодня стоит на пороге превращения в прозрачного, подотчетного и эффективного агента национальных интересов в глобальной экономике.

Литература

1. Брыкин К.И. Участие институтов развития в управлении российской экономикой // Административно-правовые отношения в отраслях экономики : монография. ИГП РАН. Воронеж, 2023. С. 114.
2. Карасева С.Ю. Государственные менеджеры: особенности рекрутинга и карьерных траекторий в госкорпорациях России // Социологические исследования. 2020. № 8. С. 60—71.
3. Запольский С.В. Хозяйствующие субъекты в системе по управлению экономикой // Административно-правовые средства обеспечения устойчивости экономического развития РФ : монография. ИГП РАН. М., 2025. С. 72—79.
4. Зубарев С.М. Система контроля в сфере государственного управления // Норма. М., 2021. С. 26—35.
5. Литвинова А.С. Конфликт интересов в совете директоров компаний с государственным участием // Корпоративный юрист. 2020. № 5. С. 23—29.
6. Россинский Б.В. Значение организаций, реализующих государственно-властные полномочия в системе публичного управления // Административное право и процесс. 2024. № 2. С. 3—9.
7. Бородина Ж.В., Медведева Н.В., Семенов В.А., Скуковский А.Г. О проблемах государственной координации реализации комплексных инвестиционных проектов в области железнодорожного транспорта // Мониторинг правоприменения. 2025. № 4 (57). С. 105—111.
8. Янковский Р.М., Михеева И.В. Государственные корпорации в России: правовая природа и перспективы развития // Lex Russica. 2019. № 5. С. 33—47.
9. Запольский С.В. Особенности построения инфраструктурных отраслей экономики // Правовая информатика. 2024. № 2. С. 119—124.
10. Актуальные проблемы управления государственной собственностью / Под ред. В.И. Макарова. М. : Дело, 2020. 320 с.

SECTION:
CONSTITUTIONAL LAW

STATE CORPORATION AS AN INSTITUTE OF PUBLIC-PRIVATE GOVERNANCE: THE RUSSIAN MODEL

Sergei V. Zapolsky²²

Keywords: public-private partnership, development institute, corporate governance, state property, administrative reform.

Abstract

Purpose of work: to examine the fundamental characteristics that distinguish state corporations from ministries, other vertically integrated complexes and other economic systems in legal and managerial aspects.

Research methodology: The study is based on dogmatic legal analysis, a sociological approach and the method of comparative law.

Results of the study: The special form of managerial and economic activity that emerged in the 1990s currently shapes the structure of the modern Russian economy. State corporations operate in numerous production sectors and perform a range of social functions of the state. Particular attention is paid to the activities of state corporations in managing their subsidiary and affiliated economic entities, as well as to the legal regime of state corporation assets.

Novelty of the research: The study provides a functional approach to the activities of state corporations in the context of integrated economic development management.

Practical implications: The research yields substantiated conclusions on the effectiveness of this form of economic management, offers a comprehensive analysis of existing shortcomings and constraints, and presents a forecast regarding the emerging trend towards reforming state corporations into other structural entities. This is viewed as a natural stage of development under conditions of improving the economic structure.

²² **Sergei V. Zapolsky**, Dr.Sc. (Law), Professor, Principal Researcher at the Sector of Administrative Law and Administrative Process of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation.
E-mail: zpmoscow@mail.ru

References

1. Brykin K.I. Uchastie institutov razvitiia v upravlenii rossiiskoi ekonomikoi // Administrativno-pravovye otnosheniia v otrasliakh ekonomiki : monografiia. IGP RAN. Voronezh, 2023. S. 114.
2. Karaseva S.Iu. Gosudarstvennye menedzhery: osobennosti rekrutinga i kar'ernykh traektorii v goskorporatsiakh Rossii // Sotsiologicheskie issledovaniia. 2020. No. 8. S. 60–71.
3. Zapol'skii S.V. Khoziaistvuiushchie sub"ekty v sisteme po upravleniiu ekonomikoi // Administrativno-pravovye sredstva obespecheniia ustoichivosti ekonomicheskogo razvitiia RF : monografiia. IGP RAN. M., 2025. S. 72–79.
4. Zubarev S.M. Sistema kontroliia v sfere gosudarstvennogo upravleniia // Norma. M., 2021. S. 26–35.
5. Litvinova A.S. Konflikt interesov v sovete direktorov kompanii s gosudarstvennym uchastiem // Korporativnyi iurist. 2020. No. 5. S. 23–29.
6. Rossinskii B.V. Znachenie organizatsii, realizuiushchikh gosudarstvenno-vlastnye polnomochiia v sisteme publichnogo upravleniia // Administrativnoe pravo i protsess. 2024. No. 2. S. 3–9.
7. Borodina Zh.V., Medvedeva N.V., Semenov V.A., Skukovskii A.G. O problemakh gosudarstvennoi koordinatsii realizatsii kompleksnykh investitsionnykh proektov v oblasti zheleznodorozhnogo transporta // Monitoring pravoprimeneniia. 2025. No. 4 (57). S. 105–111.
8. Iankovskii R.M., Mikheeva I.V. Gosudarstvennye korporatsii v Rossii: pravovaia priroda i perspektivy razvitiia // Lex Russica. 2019. No. 5. S. 33–47.
9. Zapol'skii S.V. Osobennosti postroeniia infrastrukturykh otraslei ekonomiki // Pravovaia informatika. 2024. No. 2. S. 119–124.
10. Aktual'nye problemy upravleniia gosudarstvennoi sobstvennost'iu / Pod red. V.I. Makarova. M. : Delo, 2020. 320 s.