

ОРИГИНАЛЬНАЯ СТАТЬЯ



DOI: 10.26794/2304-022X-2019-9-3-28-39
УДК 338.242.4(045)
JEL H82

Государственные интересы в сделках и операциях с участием государственного имущества и обязательств

А.П. Опальский^а, А.С. Алешин^б, П.В. Ушанов^с

^а ФГКУ «ВНИИ МВД России»; Следственный комитет Российской Федерации, Москва, Россия;

^{б,с} Некоммерческое партнерство «Коллегия ревизоров, экспертов и специалистов» (НП «КРЭС», Москва, Россия

^а <https://orcid.org/0000-0003-3465-2675>; ^б <https://orcid.org/0000-0002-3891-6482>;

^с <https://orcid.org/0000-0002-1704-5526>

АННОТАЦИЯ

Работа государственных организаций и госучреждений неразрывно связана с участием в различных хозяйственных операциях. Работодатель должен обеспечить нормальные условия труда для госслужащих и работников и, таким образом, в процессе обеспечения денежных средства или казенное имущество выступают средством расчетов по сделкам. Между тем многие правоведы отмечают, что в большинстве случаев в законодательстве интерес государства в совершаемых от его имени и с его имуществом в хозяйственных операциях практически не обозначен. В статье проводится сравнительный анализ таких понятий, как «субъективное право» и «законный интерес»; исследуется понятие «экономические интересы государства». На основе анализа и оценки соблюдения государственных интересов в хозяйственных операциях с участием государства или его имущества предлагается типологизация задач, стоящих перед государством. Выявляется соответствие классов задач и экономической роли государства в проводимых с участием государства или государственного имущества хозяйственных операциях. Практическую значимость представляют универсальные подходы для разработки критериев оценки нарушенного государственного интереса с точки зрения экономической целесообразности и эффективности принятия решения.

Ключевые слова: экономические интересы государства; цели государственного воздействия на экономику; функции государства как участника хозяйственных операций; классы задач государства в хозяйственных операциях

Для цитирования: Опальский А.П., Алешин А.С., Ушанов П.В. Государственные интересы в сделках и операциях с участием государственного имущества и обязательств. *Управленческие науки*. 2019;9(3):28-39. DOI: 10.26794/2404-022X-2019-9-3-28-39

ORIGINAL PAPER

State Interests in Transactions and Operations Involving State Property and Obligations

A.P. Opal'skii^а, A.S. Aleshin^б, P.V. Ushanov^с

^а The Federal Budgetary Institution the MIA All-Russian Research Institute;
The Investigative Committee of Russian Federation, Moscow, Russia;

^{б,с} The Board of Nonprofit Partnership "Auditors, advisers and experts board" (AA&EB), Moscow, Russia

^а <https://orcid.org/0000-0003-3465-2675>; ^б <https://orcid.org/0000-0002-3891-6482>;

^с <https://orcid.org/0000-0002-1704-5526>

ABSTRACT

The full life of state organizations and state institutions is inextricably linked with participation in various economic operations. The employer should ensure normal working conditions for civil servants and employees and, thus, in the process of securing funds or state property, they act as a means of settlement for transactions. Meanwhile, as many jurists

note in most cases, there is the state's interest in transactions carried out on its behalf with its property in legislation is practically not designated. There is comparative analysis has been carried out of such concepts as "subjective law", "legitimate interest" in the paper as well as it explores the concept of "state economic interests". The typology of the tasks facing the state is proposed has been based on the analysis and assessment of compliance with state interests in business operations involving the state or its property. The correspondence of the task classes and the state economic role in business operations conducted with the participation of the state or state property has been revealed. The universal approaches are of practical importance for the development of criteria for assessing violated state interest in the view of economic feasibility and effectiveness of decision making.

Keywords: state economic interests; state impact goals on the economy; functions of the state as a participant in economic operations; classes of the state tasks in economic operations

For citation: Opal'skii A.P., Aleshin A.S., Ushanov P.V. State interests in transactions and operations involving state property and obligations. *Upravlencheskie nauki = Management Sciences in Russia*. 2019;9(3):28-39. (In Russ.). DOI: 10.26794/2404-022X-2019-9-3-28-39

Введение

Отстаивать государственные интересы в суде при разрешении хозяйственных споров важно не только с позиции юриста, но и с точки зрения управленца, в чьи полномочия входит принятие решения по вопросам эффективного использования государственных денежных средств или введенного казенного имущества.

Предусмотренная законом мера возможного поведения управомоченного лица действовать определенным образом и требовать от других субъектов должного поведения по реализации его правомочия называется субъективным правом. На месте такого управомоченного лица можно представить директора казенного учреждения или руководителя бюджетной организации, который наделен (пусть даже и в усеченном виде) правами владения, пользования и распоряжения имуществом.

И если возможности конкретного ответственного лица определены набором его субъективных прав, то законный интерес представляет собой более широкое понятие, отражающее юридическое дозволение со стороны государства по отношению к выбору экономического субъекта, т.е. свобода в выборе средств достижения цели ограничена рамками закона.

Понятие «экономические интересы государства» для целей правоприменения

Надо сказать, что понятия «субъективное право» и «законный интерес» давно используются в нормативных правовых актах, и являются предметом дискуссий как в рамках общей теории права, так и в различных отраслевых юридических науках.

В начале XX в. Ю. С. Гамбаров писал, что «правами становятся лишь те интересы, которые объек-

тивное право считает достойными защиты, и оно отказывает в ней, например, бесцельным сервитутам или безнравственным договорам» [1, с. 375]. Не затрагивая интересы нравственности, И. В. Михайловский утверждал, что понятия интереса и права в очень многих случаях не совпадают: «можно иметь огромный интерес в чем-либо, не имея при этом права, либо же, наоборот, иметь право, которое нарушает интересы или остается к ним безразличным» [2, с. 88–89].

Не обошла вниманием эти вопросы и советская юридическая наука, которая была представлена двумя основными противоположными теориями на соотношение указанных категорий. Так, субъективист О. С. Иоффе показал, что «интерес является одним из элементов субъективного права, образует его субстанцию» [3, с. 50], а представитель объективистов В. П. Грибанов пришел к выводу, что «интерес общественный, государственный, групповой, определяя цель права, не может быть одновременно его содержанием» [4, с. 49].

Н. В. Витрук, отождествляя оба понятия, подчеркнул, что «законный интерес, равно как и субъективное право, дает субъекту возможность самому совершать некоторые действия, направленные на извлечение пользы из какого-либо социального блага, требовать от обязанного субъекта определенного поведения, а также обращаться за защитой» [5, с. 109–111]. А спустя два десятилетия Н. М. Мусаев высказался по этому поводу следующим образом: «Интерес — это категория, которая, с одной стороны, имеет материальные основы (объективна), а с другой стороны, отражается в сознании в виде целей (субъективна)» [7, с. 137–142].

Интересны работы современных авторов. В частности, И. В. Першина пишет, что «право в сути сво-

ей есть нормативно юридический закрепленный государственной волей и защищенный интерес» [8], а В. В. Субочев приходит к следующему выводу: «Право порождает законные интересы, которые адаптируют правовые предписания к условиям реальной жизни» [9].

Таким образом, интерес, помимо цели в праве, может выступать средством ее достижения, а при получении необходимых правовых средств преобразуется в субъективные права. Конкретное содержание такого интереса не всегда расшифровано в нормах субъективного права. В частности, более чем в 70 статьях Гражданского кодекса Российской Федерации, как указывает В. А. Лушникова, «идет речь об интересе, причем как в общих положениях, так и при характеристике отдельных гражданско-правовых институтов: опеки и попечительства, патронажа, представительства, недействительности сделок и др.» [10].

Следует согласиться с Н. М. Кавязиной в необходимости «рассматривать не просто „категорию интереса“, а его разновидность в соотношении с субъективным правом» [11], что наметит дальнейшие пути к рассмотрению изучаемых явлений.

Попробуем сузить предмет «интересов» до «экономических интересов государства», принимая во внимание тот факт, что государственная машина состоит из аппарата чиновников, вырабатывающих экономическую политику и реализующих меры устойчивого развития государства.

Национальные интересы Российской Федерации в экономической сфере¹ определены как объективно значимые экономические потребности страны, удовлетворение которых обеспечивает реализацию стратегических национальных приоритетов Российской Федерации. В свою очередь, к стратегическим национальным приоритетам² относятся важнейшие направления обеспечения национальной безопасности, по которым реализуются конституционные права и свободы граждан Российской Федерации,

¹ Указ Президента Российской Федерации от 13.05.2017 № 208 «О стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_216629/ (дата обращения: 03.07.2019).

² Указ Президента Российской Федерации от 12.05.2009 № 537 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_87685/ (дата обращения: 03.07.2019).

осуществляются устойчивое социально-экономическое развитие и охрана суверенитета страны, ее независимости и территориальной целостности. К стратегическим национальным приоритетам Российской Федерации относятся: приоритеты национальной безопасности (национальная оборона, государственная и общественная безопасность), а также приоритеты устойчивого развития, включающие:

- повышение качества жизни российских граждан путем гарантирования личной безопасности, а также высоких стандартов жизнеобеспечения;
- экономический рост, который достигается прежде всего путем развития национальной инновационной системы и инвестиций в человеческий капитал;
- науку, технологии, образование, здравоохранение и культуру, которые развиваются путем укрепления роли государства и совершенствования государственно-частного партнерства;
- экологию живых систем и рациональное природопользование, поддержание которых достигается за счет сбалансированного потребления, развития прогрессивных технологий и целесобразного воспроизводства природно-ресурсного потенциала страны;
- стратегическую стабильность и равноправное стратегическое партнерство, которые укрепляются на основе активного участия России в развитии многополярной модели мироустройства.

Категория «национальные интересы» является основополагающим, методологически важным понятием государственной политики, обеспечивающим понимание важнейших ориентиров развития нации путей приращения ее мощи, действий руководителей государственных и муниципальных органов власти и управления во благо государства и общества.

К настоящему времени в российском законодательстве наиболее разработаны нормы субъективного права, защищающие законные интересы потребителей и инвесторов³. Достаточно четко

³ Федеральный закон от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей» и Федеральный закон от 05.03.1999 № 46-ФЗ «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_305/, http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_22219/ (дата обращения: 03.07.2019).

прописан интерес миноритарных акционеров в законодательстве об акционерных обществах.

Более-менее обозначен интерес юридических лиц. Так, в соответствии с гражданским законодательством⁴ лицо, которое в силу закона, иного правового акта или учредительного документа юридического лица уполномочено выступать от его имени, должно действовать в интересах представляемого им юридического лица добросовестно и разумно. Такую же обязанность несут члены коллегиальных органов юридического лица (наблюдательного или иного совета, правления и т.п.). Например, члены совета директоров, единоличный исполнительный орган общества (директор, генеральный директор) при осуществлении своих прав и исполнении обязанностей должны действовать в интересах общества, осуществлять свои права и исполнять обязанности в отношении общества добросовестно и разумно⁵.

Разъяснения относительно содержания указанных критериев деятельности менеджмента, в частности, содержатся в постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда, где недобросовестность действий (бездействия) руководителя считается доказанной, в частности, когда руководитель, в том числе, знал или должен был знать о том, что его действия (бездействие) на момент их совершения не отвечали интересам юридического лица⁶.

Что же касается интересов государства — удивительно, но при всем многообразии целей и задач государства в совершаемых действиях с государственными средствами и имуществом законный интерес государства как специфического хозяйствующего субъекта никак не определен на общегосударственном уровне. Даже в п. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, лишь косвенно затронуты интересы государства: «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо

в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».

Правительство РФ реализует свои полномочия в сфере экономики и, в частности, принимает меры по защите интересов отечественных производителей товаров, исполнителей работ и услуг. А в сфере внешней политики и международных отношений, в частности, отстаивает геополитические интересы РФ, защищает граждан РФ за пределами ее территории⁷.

Во многих случаях вместо формулировки государственного интереса или действующих норм субъективного права, в которых интересы государства как хозяйствующего субъекта были бы защищены надлежащим образом, должностные лица государственных органов и учреждений апеллируют к обязанностям и оперируют правами юридического лица, которыми обладают министерства, службы, агентства, любые государственные органы всех уровней власти, уполномоченные распоряжаться государственным имуществом и средствами, находящимися в их ведении, а также принимать на риск государства обязательства. И эти права достаточно широкие.

С точки зрения И.В. Першиной, «основным связующим звеном нормы права, деятельности и интереса является алгоритм или правило поведения, представленное в диспозиции правовой нормы. Благодаря именно этому компоненту интереса и возможно регулятивное воздействие нормы-правила поведения на деятельность» [8]. Так, например, в Федеральном законе от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» подробно расписаны права и обязанности всех уровней власти и порядок включения предприятий в план приватизации, но нигде не указано, какие государственные интересы при этом должны быть защищены, какие возможные задачи в интересах государства должны решаться в различных обстоятельствах и в конкретных хозяйственных операциях отчуждения имущества из государственной собственности. В качестве основания приводятся лишь

⁴ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ, п. 3 ст. 53. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 03.07.2019).

⁵ Федеральный закон от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (ред. от 15.04.2019), ст. 71. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 03.07.2019).

⁶ Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда от 30.07.2013 № 62 «О некоторых вопросах возмещения убытков лицами, входящими в состав органов юридического лица», п. 2. URL: <https://base.garant.ru/70436634/> (дата обращения: 05.07.2019).

⁷ Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (в ред. от 28.12.2016), ст. 21. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_17107/34826ae9169111d531217e0db823a1f294bf79a9/ (дата обращения: 05.07.2019).

некие данные прогнозных расчетов повышения эффективности экономики в целом от возможной приватизации и т.п. Таким образом, складывается ситуация, когда любые действия с государственным имуществом вполне могут быть обоснованы имеющимися у уполномоченного государственного органа объемом прав и обязанностей, которыми располагает любое юридическое лицо, а именно, совершать сделки, приобретать права, принимать обязанности в договорах и т.д.

В свою очередь, ст. 1 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок.

Возникает естественный вопрос: как можно оценивать эффективность и результативность закупок, если не определен состав решаемых задач для каждой такой закупки исходя из того или иного государственного интереса? Допустим, закупка осуществляется с целью товарной интервенции или речь идет о государственных капиталовложениях в создание объектов имущественных прав. Или, действительно, приобретаются товары, работы, услуги для непосредственного удовлетворения общественных нужд. Во всех этих случаях государственный интерес формулируется по-разному. К сожалению, предусмотренные в настоящем законе механизмы, обеспечивающие открытость, прозрачность и конкурентность закупочных процедур не служат гарантией адекватного следования интересу государства путем решения соответствующих этому интересу задач в проводимых хозяйственных операциях по закупкам. Об этом говорят и данные Счетной палаты Российской Федерации.

Так, на закупки ежегодно направляются средства в объеме, составляющем порядка 30% ВВП. Расходы на закупки по Федеральному закону от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» выросли на 0,5 трлн руб., по Федеральному закону от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг от-

дельными видами юридических лиц» (закупки госкомпаний и госпредприятий) — около 2 трлн руб., общий объем которых составляет наибольшую долю.

Объем нарушений в рамках Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в 2018 г. составил 294,6 млрд руб. (для сравнения: в 2017 г. этот показатель составлял 118,3 млрд руб., а в 2016 г. — 53,05 млрд руб.)⁸.

По данным Счетной палаты РФ, количество выявленных нарушений за последние два года остается практически неизменным, но их сумма, включающая нарушения законодательства и коррупционные преступления, как видим, выросла в 5,5 раза. Среди коррупционных нарушений в сфере закупок почти 40% от общего объема составляет необоснованное увеличение стоимости контрактов и около 20% — связаны с приемкой и оплатой невыполненных работ⁹.

Генпрокуратурой России за 2018 г. выявлено порядка 150 тыс. нарушений в сфере закупок, которые большей частью связаны с начальной ценой контракта, изменениями его условий, приемкой фактически невыполненных работ, ограничением конкуренции, выставлением необоснованных критериев оценки.

В результате создавшегося положения вокруг определения интереса государства (через постановку задач, которые объективно необходимо решать для его удовлетворения) в проводимых с государственным имуществом и обязательствами хозяйственных операциях правоприменители вынуждены в каждом конкретном случае самостоятельно вырабатывать критерии оценки нарушения таких интересов. К этому их обязывает, к примеру, упоминание об интересах государства как об «охраняемых законом интересах» в целом ряде статей Уголовного кодекса Российской Федерации (далее — УК РФ), например злоупотребление полномочиями (ст. 201 УК РФ), злоупотребление полномочиями при выполнении государственного оборонного заказа (ст. 201.1 УК РФ), злоупотребление полномочиями частными нотариусами и аудиторами (ст. 202 УК РФ), неисполнение сотрудником органа внутренних дел приказа

⁸ Счетная палата выявила рост нарушений в госзакупках в 5 раз за 2 года. URL: <https://www.rbc.ru/economics/12/04/2019/5cb072fc9a79475d2c90d07b> (дата обращения: 05.07.2019).

⁹ Там же.

(ст. 286.1 УК РФ), служебный подлог (ч. 2. ст. 292 УК РФ), халатность (ст. 293 УК РФ) и др.

Отсюда можно понять, что нужны универсальные подходы к разработке таких критериев оценки нарушенного государственного интереса, как это видится глазами эксперта-экономиста, оценивающего эффективность принятых управленческих решений. Данная разработка основана на многолетнем опыте участия авторов в реальных уголовных делах¹⁰.

Задачи государства в проводимых с участием государства или его имущества хозяйственных операциях

Отталкиваясь от общеизвестных данных о роли и значении государства в управлении экономикой на макроэкономическом (страновом и международном) уровнях, делается попытка рассмотреть ситуации, в которых государство выступает стороной той или иной хозяйственной операции, сделки или, когда предметом сделки является государственное имущество, денежные средства. Исходя из видов (инвестиционные, торговые, неторговые) возможных хозяйственных операций с участием государства, предлагается разделить их на три больших класса:

1) сделки, имеющие предметом возникновение, изменение, прекращение прав на недвижимое имущество, связанные с вложениями в промышленную собственность, капиталы и обособленное имущество предприятий, объекты имущественных прав;

2) сделки, имеющие предметом товары, работы, услуги, финансовые активы и труд наемных работников;

3) сделки, обуславливающие возникновение, изменение, прекращение и обслуживание государственного (федерального, местного, муниципального, субъекта федерации) долга и оборот всех видов обеспечения по нему.

В соответствии с общеэкономическим представлением о функциях государства как регулятора общественно-экономических отношений в [6] выделяются следующие цели государственного воздействия на экономику:

- перераспределение доходов;
- корректировка распределения ресурсов;
- обеспечение экономической стабильности;
- обеспечение экономического роста.

Эти цели в конечном итоге сводятся к трем возможным ролевым функциям государства как участника хозяйственных операций:

- государство как донор/регулятор в операциях выбытия или использования имущества и денежных средств;
- государство как покупатель/потребитель имущества, товаров, работ, услуг, труда наемных работников для удовлетворения собственных или общественных нужд;
- государство как инвестор/предприниматель на рынке капиталов, финансовых активов и промышленной собственности.

В тех случаях, когда государство выступает как донор/регулятор в операциях выбытия или использования имущества и денежных средств, оно не ставит целью получение адекватного возмещения (вознаграждения) или отказывается от такового в целях регулятивного воздействия на экономические процессы. В свою очередь, когда государство выступает как покупатель/потребитель имущества, товаров, работ, услуг, труда наемных работников для удовлетворения собственных или общественных нужд, оно стремится к приобретению всего необходимого по справедливой стоимости и надлежащего качества, а также к эффективному потреблению всего этого. Наконец, когда государство выступает как инвестор/предприниматель на рынке капиталов, финансовых активов и промышленной собственности, его целью является получение справедливых (рыночных) доходов в казну в размере, соответствующем уровню принятого предпринимательского (инвестиционного) риска.

Научно-практическое (чувственно-рациональное) сопоставление видов целей воздействия государства на экономику, хозяйственных ролевых функций и возможных предметов хозяйственных операций с участием государства, с учетом объективных целей коммерческой (предпринимательской) и некоммерческой деятельности участников рынка, привело экспертов к определению конечного перечня классов задач, которые государству объективно необходимо решать в той или иной хозяйственной операции в зависимости от хозяйственной роли и предмета операции. В итоговом перечне было выявлено 22 класса задач.

К отдельной группе классов задач можно отнести задачи государства как инвестора, т.е. приобретателя объектов имущественных прав (акции, доли в капиталах, недвижимость, промышленная соб-

¹⁰ НП КРЭС. URL: <http://np-kres.ru/mobile/> (дата обращения: 27.08.2019).

ственность и т.п.), или как заказчика возведения (создания) объектов промышленной собственности:

1) задачи государства как инвестора рынка капиталов с целью последующего получения доходов государственной казны;

2) задачи государства как инвестора (заказчика) капиталовложений в объекты имущественных прав (промышленной собственности) для последующего использования в целях получения доходов государственной казны;

3) задачи государства как инвестора рынка капиталов с целью регулирования параметров рынка капиталов (инвестиционная интервенция);

4) задачи государства как инвестора (заказчика) капиталовложений в объекты имущественных прав или промышленной собственности с целью воздействия на экономические показатели отраслей или регионов, в которых будет действовать будущее предприятие (создаваемое производство или бизнес-процесс) или с целью гарантированного обеспечения производства продукции (работ/услуг), экономически невыгодных, но необходимых для удовлетворения собственных и общественных нужд.

К следующей группе можно отнести задачи государства как покупателя имущества, товаров, работ, услуг и труда наемных служащих:

5) задачи государства как покупателя для целей удовлетворения общественных и собственных нужд в имуществе, товарах, работах и услугах и в труде наемных служащих (в том числе, для обеспечения деятельности институтов, исполняющих государственные функции и оказывающих государственные услуги); задачи государства как покупателя с целью продажи в целях обеспечения национальных интересов в международных отношениях;

6) задачи государства как покупателя товаров, работ, услуг для целей регулирования параметров соответствующего рынка (секторов рынка) или для последующей перепродажи в этих же целях (товарные интервенции);

7) задачи государства как покупателя товаров с целью перепродажи для получения доходов казны.

Группа классов задач государства как приобретателя долговых обязательств (продавца денег; продавца в рассрочку: объектов имущественных прав и товаров):

8) задачи государства как приобретателя долговых обязательств с целью регулирования стоимости

заимствования и других параметров долгового рынка;

9) задачи государства как приобретателя доходных долговых обязательств с целью пополнения казны;

10) задачи государства как приобретателя внешних долговых обязательств (продавца имущества в рассрочку) с целью обеспечения национальных (некоммерческих) интересов в международных отношениях.

Классы задач государства как владельца и продавца объектов имущественных прав, финансовых активов и товаров:

11) задачи государства как продавца имущества (товаров, работ, услуг) с целью получения доходов казны;

12) задачи государства при использовании имущества с целью извлечения (рентного) дохода для пополнения казны;

13) задачи государства при использовании (собственного и нанятого) имущества для собственных и общественных нужд, в том числе при производстве и продаже товаров (работ, услуг) экономически невыгодных, но социально-важных, т.е. необходимых для удовлетворения собственных и общественных нужд;

14) задачи государства при использовании объектов имущественных прав для целей воздействия на параметры рынка арендных площадей или условия других рынков, связанных с эксплуатацией объектов недвижимости;

15) задачи государства как продавца товаров и финансовых активов в целях обеспечения национальных (некоммерческих) интересов в международных отношениях.

Состав группы классов задач государства¹¹ как продавца собственных долговых обязательств (покупателя денег) и как гаранта (поручителя) по обязательствам третьих лиц, как продавца/покупателя инвалютных средств:

16) задачи государства как заемщика на денежном рынке в целях покрытия бюджетного дефицита;

17) задачи государства как заемщика и поручителя на внутреннем денежном рынке в целях регулирования параметров денежного рынка, свя-

¹¹ Здесь и далее в отношении «финансовых операций» имеются в виду органы Минфина и Федерального казначейства. Банк России не рассматривается как орган управления государственными средствами.

зывания свободной ликвидности, формирования государственных резервов и т.д.;

18) задачи государства как заемщика, займодавец и поручителя на внешнем денежном рынке при проведении операций с целью обеспечения национальных некоммерческих интересов (включая имиджевые, рейтинговые и иные вопросы);

19) задачи государства как покупателя/продавца инвалютных средств в целях пополнения доходной части бюджета, формирования (ведения) государственных резервов и для осуществления расчетов по собственным операциям;

20) задачи государства как покупателя/продавца инвалютных средств в целях регулирования параметров внутреннего валютного рынка, для иных некоммерческих целей.

Состав группы классов задач государства как благотворителя, жертвователя, плательщика субвенций и дотаций, учредителя грантов:

21) задачи государства при финансировании целевых невозвратных расходов;

22) задачи государства при финансировании невозвратных расходов без указания цели расходования.

Помимо рассмотренных 22 классов задач, существует отдельный класс односторонних хозяйственных операций, которые представляют собой юридические и регистрационные действия, связанные с изменением статуса государственного имущества или актива. Например, акционерное общество со стопроцентным участием государства преобразуется в некоммерческую организацию (госучреждение, госкорпорацию) или принадлежащий государству земельный участок меняет свое назначение землепользования: переводится из сельскохозяйственных земель в земли населенных пунктов. Сами по себе такие операции не влекут непосредственного возникновения, изменения или прекращения каких-либо прав на имущество или получение выгоды. Но они обуславливают, определенным образом, рамки дальнейшего возможного использования государственного актива и такие действия следует рассматривать как подготовительный этап к совершению будущих хозяйственных операций с участием такого актива, сопоставляя их с соответствующими классами задач¹².

¹² Можно выделить и 23-й класс задач, посвященный взиманию налогов и отдельную роль государства как получателя налогов и сборов. Но это настолько специфическая роль, что требует самостоятельного освещения.

Соответствие классов задач и экономической роли государства в проводимых с участием государства или его имущества хозяйственных операциях

Как вышеописанные классы экономических задач помогут нам выработать критерии нарушенного интереса государства?

Начнем с выявления самого факта нарушения. Для этого существуют определенные признаки. Первый и главный признак нарушенного интереса государства — конфликт ролевых функций, выражающийся в несовместимости решаемых задач. Второй признак — отсутствие в документах по подготовке и принятию решения о проведении хозяйственной операции, затрагивающей государственные интересы, данных целеполагания и (или) обоснования необходимости ее проведения из которых можно выделить декларируемый состав задач, решаемых в интересах государства. Третий — неразумное или недобросовестное поведение управляющих¹³. К проявлению третьего признака следует отнести: непринятие всех возможных, доступных мер и шагов для решения задач в исследуемой хозяйственной операции в интересах государства; несоответствие состава фактически решаемых задач, декларируемым в документах целеполагания (использование экономических и регулятивных схем¹⁴); неполноценность или фиктивность обоснования, т.е. несоответствие данных, приведенных в качестве обоснования реальным данным о параметрах рынка, о рисках, об оценках перспектив и ожидаемых результатах и т.д.

Работа по определению интереса государства в каждой исследуемой хозяйственной операции с участием государства или государственного имущества состоит в формулировании задач, которые объективно необходимо решать для достижения государственного интереса.

На первом этапе для каждой конкретной сделки (операции) необходимо поставить в соответствие все возможные классы решаемых задач из выше-

¹³ Здесь и далее «управляющие» — это должностные лица органов управления организаций и учреждений, наделенные полномочиями совершать операции с госимуществом или выступать стороной в сделках от имени государства.

¹⁴ НП КРЭС. Вкладка «Экспертам», файл «Признаки схем и участия номинальных сторон». URL <http://np-kres.ru/mobile/> (дата обращения: 27.08.2019).

приведенного списка по внешним (формальным) признакам. Например, за счет государственных средств приобретается производственно-технологическое оборудование. Здесь подходят следующие классы задач: 2, 4, 6, 7.

Затем по результатам исследования всех управленческих, плановых, прогнозно-оценочных, обосновывающих и иных документов целеполагания (например, текстовая часть бюджетной статьи) уточняем цели и задачи государства, которые предполагалось решить путем проведения данной хозяйственной операции. То есть это будут декларируемые задачи (при наличии таких данных).

Допустим, это будет задача создания рабочих мест в некоем депрессивном регионе. Создание дополнительных рабочих мест невозможно без создания или расширения производства, следовательно, необходимо действующее предприятие, которое будет использовать приобретенное государством производственно-технологическое оборудование для выпуска продукции или в каких-то других бизнес-процессах. Для такой задачи можно поставить в соответствие классы: 2, 4, 13, 21, 22. Выбор конкретного класса зависит от способа решения поставленной задачи. Если принято решение учредить государственное унитарное предприятие и передать оборудование в хозяйственное ведение, то — это класс 2. Если создается госкорпорация или какое-либо другое некоммерческое учреждение — классы 4, 13. Если оборудование передается безвозмездно в имущество коммерческого хозяйствующего субъекта (хозяйственного общества) — это классы 21 и 22.

Важно, что среди вышеуказанных задач (это касается всех 22 классов) есть совместимые и несовместимые классы. Совместимость задач проверяется по экономической роли государства в той или иной хозяйственной операции. Ранее были уже даны определения для этих трех возможных ролей: донор/регулятор (далее — «Д»), покупатель/потребитель/владелец (далее — «П»), инвестор/предприниматель (далее — «И»). Роли эти никоим образом не могут пересекаться или быть совмещены в одной хозяйственной операции (экономическом действии), в противном случае это приведет к конфликту интересов.

Нетрудно заметить, что для каждого из 22 классов задач для государства подходит только одна какая-то экономическая роль («Д», «П» или «И»), в которой государство может выступить в исследуе-

мой хозяйственной операции. Государственным управляющим можно дать полезный совет. Если некоторое множество задач предполагает одинаковую роль, то их решение допустимо объединить в одной хозяйственной операции без риска конфликта интересов. Если в одной предполагаемой к проведению хозяйственной операции присутствуют хотя бы две роли, ее необходимо разделить, чтобы для каждой из ролей исполнялась своя операция или несколько операций (см. таблицу).

В примере с приобретением производственно-технологического оборудования у государства могут присутствовать все три роли: инвестор/предприниматель (класс задач 2); покупатель/владелец (классы 4, 5, 13) и донор/регулятор (классы 21, 22). Если создается коммерческий хозяйствующий субъект, цель деятельности которого есть получение прибыли (класс 2), то ему невозможно без ущерба для интересов государства как собственника капитала поставить во главу угла общественно-значимую некоммерческую цель создания рабочих мест. Ведь, скорее всего, создание или расширение производства в данном регионе невыгодно с экономической точки зрения (по крайней мере, на первых порах функционирования предприятия), иначе, в эти мощности охотно инвестировал бы частный капитал. Налицо конфликт интересов. Чтобы не заставлять работать коммерческое предприятие себе в убыток, следует разделить операции: создать рабочие места путем внесения оборудования в имущество коммерческого предприятия (ГУП, АО) с четкой задачей получения прибыли, а в случае убытков от его деятельности покрывать их планируемым уровнем целевыми средствами в виде дотирования, допустим, текущих расходов по заработной плате промышленно-производственного персонала (класс задач 21).

Таким образом, изначальный интерес государства определяется не одной, а несколькими хозяйственными операциями, в каждой из которых решаются свои задачи, и роли государства не пересекаются. Это позволяет лучше контролировать и расходование государственных средств, и процессы и результаты решения задач.

Заключение

Важность принимаемых решений по оценке ответственности интересам государства произведенных хозяйственных операций позволяет говорить о необходимости создания альбома типовых

Таблица / Table

Соответствие классов задач и экономической роли государства в проводимых с участием государства или его имущества хозяйственных операциях / Conformity of the classes of tasks with the state economic role in business operations conducted with the participation of the state or its property

Экономическая роль государства / The state economic role	Классы решаемых задач / Classes of tasks to be solved
Донор/регулятор («Д») / Donor/Regulator (“D”)	3, 6, 8, 14, 17, 20, 21*, 22*
Покупатель/владелец («П») / Customer/Owner (“C”)	4, 5, 10, 13**, 15***, 16, 18, 19
Инвестор/предприниматель («И») / Investor/ Entrepreneur (“I”)	1, 2, 7, 9, 11, 12

Примечание:

* В отношении отечественных реципиентов эти классы следует относить к роли «Д», в отношении зарубежных – к роли «П». В случае, когда государство делается мировым регулятором (маркетмейкером) этот класс задач и в отношении зарубежных реципиентов также можно будет отнести к роли «Д».

** Может возникнуть вопрос: почему «П», если речь идет о продаже товаров, произведенных с использованием государственного имущества? Ответ очевиден. В этом классе государство решает задачи производства социально-важных вещей, которые будут приобретены и потреблены обществом. Если бы эти вещи присутствовали на рынке, государство их просто купило (класс 5), но, поскольку, предложений нет, государство организует производство, в процессе которого, кстати, тоже необходимо покупать исходные материалы, работы, услуги, ресурсы и труд наемных работников.

*** Здесь также, на первый взгляд, имеется противоречие: почему указана роль «П» (покупатель/потребитель/владелец), если речь идет о продаже товаров и финансовых активов? Дело в том, что пока в сферу национальных интересов на международной арене не входит задача воздействия на глобальные рынки путем, допустим, «вливания» активов и ликвидности. Следовательно, роль донора и регулятора мировых рынков нам не грозит. Но приобрести влияние в определенных кругах, делая продажи в некоторых случаях не на совсем рыночных условиях – можно. Поэтому «П» – приобретение, покупка.

Источник / Source: разработано авторами / developed by the authors.

формулировок, обусловленных типологизацией задач, которые так или иначе стоят перед государственными органами и учреждениями. В первую очередь это относится к должностным лицам, поскольку их полномочия значительно шире, чем у других служащих. При выполнении организаци-

онно-распорядительных или административно-хозяйственных функций представителями власти и органов государственного управления их решения должны соотноситься с интересами той организации, которой они поставлены руководить и обеспечить ее успешное функционирование.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Гамбаров Ю.С. Курс гражданского права. Т. 1: Часть общая. СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича; 1911. 793 с.
2. Михайловский И.В. Очерки философии права. Т. 1. Томск: В.М. Посохин; 1914. 632 с.
3. Иоффе О.С. Правоотношение по советскому гражданскому праву. Л.: Изд-во Ленинградского университета; 1949. 144 с.
4. Грибанов В.П. Интерес в гражданском праве. *Советское государство и право*. 1967;(1):49–56.
5. Витрук Н.В. и др. Права личности в социалистическом обществе. М.: Наука; 1981. 272 с.
6. Вольчик В.В. Рынки и институты в экономической теории: проблемы отбора. *Научные труды Донецкого национального технического университета. Серия: экономическая*. 2006;(103–1):52–58.
7. Мусаев Н.М. Понятие интереса, его виды и соотношение публичного и частного интереса. *Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Серия: Право*. 2000;(1):137–142.
8. Першина И.В. Интерес в праве. Дис. ... канд. юр. наук. Н. Новгород: Нижегородская академия МВД РФ; 2002. 183 с. URL: <https://www.dissercat.com/content/interes-v-prave> (дата обращения: 03.07.2019).

9. Субочев В. В. Теория законных интересов. Тамбов: Тамбовский государственный университет им. Г. Р. Державина; 2009. 501 с. URL: <https://www.dissercat.com/content/teoriya-zakonnykh-interesov/read> (дата обращения: 03.07.2019).
10. Лушникова В. А. Соотношение интереса и субъективного гражданского права. *Молодой ученый*. 2016;(22):73–75. URL: <https://moluch.ru/archive/126/34987/> (дата обращения: 03.07.2019).
11. Ковязина Н. М. Интерес и субъективное право: соотношение правовых категорий. *Закон и право*. 2018;(9):60–66. DOI: 10.24411/2073–3313–2018–10141
12. Саттарова Н. А. Правовой механизм обеспечения финансовой безопасности и защиты публичных интересов в бюджетной сфере. *Юридический мир*. 2017;(12):32–33.
13. Саттарова Н. А. Концепция реализации государственного интереса в механизме обеспечения финансовой безопасности. *Государственная власть и местное самоуправление*. 2017;(11):8–12. DOI: 10.18572/1813–1247–2017–11–8–12
14. Кикавец В. В. Обеспечение публичных интересов государства в товарах, работах, услугах в период реализации стратегии развития информационного общества. *Финансовое право*. 2018;(4):28–31.
15. Тарабан Н. А. Основной Закон или общественный договор? К вопросу о консенсусе интересов личности, общества и государства в Конституции РФ. *Государственная власть и местное самоуправление*. 2019;(3):49–52. DOI: 10.18572/1813–1247–2019–3–49–52

REFERENCES

1. Gambarov Yu. S. The course of civil law. Vol. 1: General part. St. Petersburg: M. M. Stasyulevich Print.; 1911. 793 p. (In Russ.).
2. Mikhailovskii I. V. Essays in the philosophy of law. Vol. 1. Tomsk: V. M. Posokhin Publ.; 1914. 632 p. (In Russ.).
3. Ioffe O. S. Legal relationship in Soviet civil law. Leningrad: Leningrad University Press; 1949. 144 p. (In Russ.).
4. Griбанov V. P. Interest in civil law. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*. 1967;(1):49–56. (In Russ.).
5. Vitruk N. V. et al. Rights of an individual in a socialist society. Moscow: Nauka; 1981. 272 p. (In Russ.).
6. Volchik V. V. Markets and institutions in economic theory: selection problems. *Nauchnye trudy Donetskogo natsional'nogo tekhnicheskogo universiteta. Seriya: ekonomicheskaya*. 2006;(103–1):52–58. (In Russ.).
7. Musaev N. M. The concept of interest, its types and the ratio of public and private interest. *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N. I. Lobachevskogo. Seriya: Pravo = Vestnik of Lobachevsky State University of Nizhni Novgorod. Series: Law*. 2000;(1):137–142. (In Russ.).
8. Pershina I. V. Interest in law. Cand. legal. sci. diss. Nizhny Novgorod: Nizhny Novgorod Academy of the RF Ministry of Internal Affairs; 2002. 183 p. URL: <https://www.dissercat.com/content/interes-v-prave> (accessed on 03.07.2019). (In Russ.).
9. Subochev V. V. Theory of legal interests. Tambov: Derzhavin Tambov State University; 2009. 501 p. URL: <https://www.dissercat.com/content/teoriya-zakonnykh-interesov/read> (accessed on 03.07.2019). (In Russ.).
10. Lushnikov A. V. The ratio of interest and subjective civil law. *Molodoi uchenyi = Young Scientist*. 2016;(22):73–75. URL <https://moluch.ru/archive/126/34987/> (accessed on 03.07.2019). (In Russ.).
11. Kovyazina N. M. Interest and subjective law: the correlation of legal categories. *Zakon i pravo*. 2018;(9):60–66. (In Russ.). DOI: 10.24411/2073–3313–2018–10141
12. Sattarova N. A. The legal mechanism of ensuring financial security and public interest protection in the budget sector. *Yuridicheskii mir*. 2017;(12):32–33. (In Russ.).
13. Sattarova N. A. State interest implementation concept in financial security ensuring mechanism. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie*. 2017;(11):8–12. (In Russ.). DOI: 10.18572/1813–1247–2017–11–8–12
14. Kikavets V. Securing of state public interests in goods, works, services in the course of implementation of the information society development strategy. *Finansovoe pravo = Financial Law*. 2018;(4):28–31. (In Russ.).
15. Taraban N. A. Basic law or social contract? On the issue of consensus of interests of the individuals, society and state in the Constitution of the Russian Federation. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State power and local self-government*. 2019;(3):49–52. (In Russ.). DOI: 10.18572/1813–1247–2019–3–49–52

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Александр Павлович Опальский — доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник ФГКУ «ВНИИ МВД России»; инспектор управления научно-исследовательской деятельности Главного управления криминалистики Следственного комитета Российской Федерации; Москва, Россия
apo2004@ya.ru

Александр Сергеевич Алешин — председатель правления Некоммерческого партнерства «Коллегия ревизоров, экспертов и специалистов» (НП «КРЭС»), Москва, Россия
aleshin@np-kres.ru

Петр Владимирович Ушанов — кандидат экономических наук, доцент, заместитель председателя правления Некоммерческого партнерства «Коллегия ревизоров, экспертов и специалистов» (НП «КРЭС»), Москва, Россия
ushanov@list.ru

ABOUT THE AUTHORS

Alexander P. Opal'skii — Dr. Sci. (Econ.), Professor, Chief Researcher of The Federal Budgetary Institution the MIA All-Russian Research Institute; Research Department Inspector of the Main Department of Criminalistics of the Investigative Committee of the Russian Federation, Moscow, Russia
apo2004@ya.ru

Alexander S. Aleshin — Chairman of The Board of Nonprofit Partnership “Auditors, advisers and experts board” (AA&EB), Moscow, Russia
aleshin@np-kres.ru

Peter V. Ushanov — Cand. Sci. (Econ.), Associate Professor, Vice Chairman of The Board of Nonprofit partnership “Auditors, advisers and experts board” (AA&EB), Moscow, Russia
ushanov@list.ru

Заявленный вклад авторов:

Опальский А.П. — описание понятия «экономические интересы государства» для целей правоприменения; постановка проблемы формирования критериев нарушенного интереса государства через типологизацию классов решаемых задач.

Алешин А.С. — формирование перечня классов задач государства в проводимых с участием государства или его имущества хозяйственных операциях, выявление соответствия классов задач и экономической роли государства в проводимых с участием государства или его имущества хозяйственных операциях.

Ушанов П.В. — подготовка обзора литературы, подготовка текста статьи.

The declared contribution of the authors:

Opal'skii A.P. — describing of the concept of “state economic interests” for law enforcement purposes; formulating of the forming criteria problem for violated state interest through the classification of problems to be solved.

Aleshin A.S. — compiling a list of classes of the state tasks in business operations conducted with the participation of the state or its property, identifying the correspondence of classes of tasks and the economic role of the state in business operations being conducted with the participation of the state or its property.

Ushanov P.V. — literature review, working on the paper text.

Статья поступила 21.05.2019; принята к публикации 04.06.2019.

Авторы прочитали и одобрили окончательный вариант рукописи.

The article was received 21.05.2019; accepted for publication 04.06.2019.

The authors read and approved the final version of the manuscript.