

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ КОРПОРАЦИИ КАК СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Г. Д. Денисова

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 20 января 2010 г.

Аннотация: анализируется правовой статус государственных корпораций с точки зрения административного права. Акцентируется внимание на недостатках правового регулирования деятельности государственных корпораций, предлагаются направления корректировки законодательства по вопросам функционирования данных публично-правовых субъектов.

Ключевые слова: государственные корпорации, децентрализованные учреждения, юридическое лицо, административное право.

Abstract: the legal status of the state corporations in the context of administrative law is analyzed. The author emphasizes the drawbacks of legal control of the state corporations and suggests ways of improving the legal system / legislation so that these public-legal entities can work well.

Key words: state corporation / government corporation, decentralized systems, legal entity, administrative law.

Термин «корпорация» произошел от латинского – «corporatio» (объединение, общество, союз или просто группа людей)¹. В современной отечественной правовой и экономической литературе под корпорациями подразумеваются в основном сложные хозяйственные структуры, организованные по иерархическому принципу (такие, как концерны, холдинги и т.п.) и основанные преимущественно на акционерной собственности.

Словосочетание «государственная корпорация», помимо строгого юридического значения, принятого в российском законодательстве, несет в себе иной смысл — «корпорация, которой владеет государство». Англоязычные аналоги этого термина — «government-owned corporation» или «state-owned corporation» — обозначают просто предприятие, находящееся в государственной собственности, причем обычно подразумевается акционерное общество, 100 % акций которого принадлежат государству².

Государственные корпорации официально принято считать в качестве одного из основных инструментов развития экономики. Государство передает данным правовым образованиям существенные финансовые ресурсы, а государственные корпорации, в свою очередь, призваны со-

¹ См.: Крысин Л. П. Толковый словарь иноязычных слов. М., 1998. С. 361.

² См.: Нетесов Д. Н. Правовой режим государственных корпораций // Реформы и право. 2008. № 3. С. 2.

© Денисова Г. Д., 2010

здать необходимый потенциал для ускоренного развития в определенных отраслях национальной экономики с использованием рыночных механизмов.

Первые государственные корпорации впервые были образованы на рубеже XIX—XX вв. в странах прецедентного права (Англии, США). Их создание связывалось с малой эффективностью традиционных органов управления, низким качеством оказываемых ими услуг или завышенными ценами на них. Подобные децентрализованные учреждения именовались независимыми агентствами, публичными агентствами, государственными корпорациями, публичными корпорациями, внеминистерскими учреждениями и т.д.

Со временем данные учреждения получили широкие управленческие полномочия и стали субъектами публичного права, следовательно, выражали уже не частные, а общественные интересы. Эти учреждения напрямую не включались в систему государственных органов а, напротив, организационно обособлялись от них. Такая обособленность выражена в административной автономии, т.е. самостоятельности в решении вопросов собственной компетенции, и финансовой автономии — наличии собственного имущества и бюджета.

В настоящее время в зарубежных государствах децентрализованные учреждения представляют собой автономные структуры публичной администрации и как публично-правовые образования выполняют только те функции, которые указаны в акте об их создании, при этом децентрализованные учреждения подотчетны одновременно органам законодательной власти и министрам, а в некоторых случаях главе государства³.

Децентрализованные учреждения изначально были созданы для помощи министерствам. В деятельности корпораций сочетаются методы деятельности, характерные для государственных органов и хозяйствующих субъектов. Они вправе осуществлять коммерческую деятельность, поэтому действуют и как субъекты частного права. Децентрализованные учреждения лучше приспособлены к работе в условиях рынка и весьма успешно оказывают гражданам и юридическим лицам публичные услуги. Общеизвестно, что эти учреждения наиболее эффективно функционируют в социальной и экономической сферах⁴.

Централизованную администрацию, представленную правительством, министерствами и ведомствами, и децентрализованные учреждения связывают отношения сотрудничества и перераспределения ролей в единой системе государственного управления.

В зарубежных странах децентрализованные учреждения создавались в первую очередь для оказания публичных услуг. Стратегическое управление, как правило, остается прерогативой правительства и министерств.

³ См.: *Ronald C. Moe, Kevin R. Kosar. Federal Government Corporations: an Overview. CRC Report for Congress. 2006. URL: <http://www.asv.org.ru/agency/methodological/003/>*

⁴ См.: *Нетесов Д. Н. Правовой режим государственных корпораций // Реформы и право. 2008. № 3. С. 5.*

Эксперты и ученые оценивают процесс образования государственных корпораций неоднозначно. Некоторые авторы полагают, что государственные корпорации не смогут решить поставленных перед ними задач, поскольку они ограничивают конкуренцию и ухудшают структуру того или иного рынка⁵. Другие убеждены, что эти полугосударственные, получастные структуры с функциями государственного регулирования экономических процессов представляют собой очередную форму увода государственных полномочий и средств в руки олигархических структур. При этом такие субъекты получают возможность в последующем приватизировать наиболее перспективные отрасли российской экономики, что в свою очередь сопровождается ростом коррупции⁶.

Основы административно-правового статуса государственной корпорации закреплены в Федеральном законе от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» и специальных законах, регламентирующих деятельность конкретной государственной корпорации⁷. Согласно положениям данного Закона государственной корпорацией признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная Российской Федерацией на основе имущественного вноса и созданная для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций⁸.

Имущество, переданное государственной корпорации Российской Федерацией, является собственностью государственной корпорации. Государственная корпорация не отвечает по обязательствам Российской Федерации, а Российская Федерация не отвечает по обязательствам государственной корпорации, если законом, предусматривающим создание государственной корпорации, не предусмотрено иное.

Государственная корпорация считается созданной как юридическое лицо с момента ее государственной регистрации в установленном законом порядке, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Государственная корпорация должна иметь самостоятельный баланс или смету, вправе в установленном порядке открывать счета в банках на территории Российской Федерации и за ее пределами. Государственная корпорация имеет печать с полным наименованием на русском языке, вправе иметь также штампы и бланки со своим наименованием и зарегистрированную в установленном порядке эмблему.

Таким образом, Федеральный закон «О некоммерческих организациях», прежде всего, очерчивает элементы гражданской правосубъектно-

⁵ См.: Ясин Е. Г. Структура российской экономики и структурная политика : вызовы глобализации и модернизация. М., 2008. С. 184.

⁶ См.: Киреев В. В. Конституционная реформа в Российской Федерации. М., 2006. С. 131—133.

⁷ О некоммерческих организациях : федер. закон Рос. Федерации от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (в ред. от 23.07.2008, с изм. от 24.07.2008) // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

⁸ Там же.

сти государственных корпораций. В специально принятом федеральном законе, закреплены наименование государственной корпорации; цели деятельности; место нахождения; порядок управления деятельностью корпорации (в том числе органы управления государственной корпорации и порядок их формирования, порядок назначения должностных лиц государственной корпорации и их освобождения); порядок реорганизации и ликвидации государственной корпорации; порядок использования имущества государственной корпорации в случае ее ликвидации.

При этом установлен приоритет федерального закона, регламентирующего создание государственной корпорации, т.е. положения Федерального закона «О некоммерческих организациях» применяются к конкретной государственной корпорации, если иное не предусмотрено законом о ее создании⁹.

В специальных законах, предусматривающих создание государственных корпораций, в большей или меньшей степени проступают черты административной правосубъектности данных корпораций¹⁰. Рассмотрим административно-правовой статус государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», проанализировав Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. «О государственной корпорации по атомной энергии «Росатом».

Традиционно субъектом административного права считается физическое лицо или организация, которые в соответствии с нормами, установленными административным законодательством участвуют в осуществлении публичного управления, реализации функций исполнительной власти.

Субъект административного права — это одна из сторон публичной управленческой деятельности, участник управленческих отношений, наделенный правами, обязанностями, полномочиями, компетенцией и ответственностью¹¹. В административно-правовые отношения стороны вступают как носители взаимных прав и обязанностей, урегулированных административно-правовой нормой.

Следует отметить, что государственные корпорации выступают не только как участники административно-правовых отношений. Государственные корпорации наделяются специальной компетенцией по уп-

⁹ О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» : федер. закон Рос. Федерации от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6078.

¹⁰ О Государственной корпорации «Ростехнологии» : федер. закон Рос. Федерации от 23 ноября 2007 г. № 270-ФЗ (в ред. от 07.05. 2009) // СЗ РФ. 2007. № 48. Ст. 5814; О государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта : федер. закон Рос. Федерации от 30 октября 2007 г. № 238-ФЗ (в ред. от 30.12.2008) // Там же. № 45. Ст. 5415; О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» : федер. закон Рос. Федерации от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ // Там же. № 49. Ст. 6078.

¹¹ См.: Глушко Е. К. Административно-правовая природа государственных корпораций // Реформы и право. 2008. № 3. С. 2.

равлению, т.е. качествами управляющего субъекта. В настоящее время в России существуют семь государственных корпораций: Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк), Государственная корпорация по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции (Ростехнологии), Российская корпорация нанотехнологии (Роснано), Агентство по страхованию вкладов (АСВ), Государственная корпорация по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта (Олимпстрой), Фонд содействия реформированию ЖКХ, Государственная корпорация по атомной энергии (Росатом).

Например, государственная корпорация «Росатом» выполняет важные полномочия и функции в области государственного управления использованием атомной энергии. Так, согласно ст. 7 Федерального закона «О государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» она обладает следующими полномочиями: разрабатывает предложения по формированию государственной политики в области использования атомной энергии; участвует в обеспечении защиты прав и законных интересов граждан, безопасности и охраны окружающей среды при использовании атомной энергии; проводит при взаимодействии с уполномоченными федеральными органами исполнительной власти мероприятия по ликвидации последствий аварий при использовании атомной энергии, осуществляет мероприятия по обеспечению безопасности ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ; разрабатывает предложения о местах размещения и сооружения ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, о выводе указанных объектов из эксплуатации, а также о последующем хранении радиоактивных отходов; обеспечивает контроль за обращением ядерных материалов в Российской Федерации; ведет государственный регистр ядерных материалов; осуществляет функции органа управления специальными перевозками заинтересованного федерального органа исполнительной власти, за исключением перевозок, осуществляемых Министерством обороны Российской Федерации; проводит проверки (инспекции) учреждений корпорации, акционерных обществ корпорации и их дочерних и зависимых обществ, а также подведомственных предприятий, связанных с реализацией полномочий по управлению атомной отраслью; осуществляет лицензирование деятельности организаций по использованию ядерных материалов и радиоактивных веществ при проведении работ по использованию атомной энергии в оборонных целях, за исключением деятельности организаций Министерства обороны Российской Федерации в этой области, а также иные полномочия¹².

Кроме того, на «Росатом» возложены полномочия по нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности; по обеспечению защиты сведений, составляющих государственную тайну, и иной

¹² О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» : федер. закон Рос. Федерации от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6078.

информации, доступ к которой ограничен федеральными законами; по обеспечению безопасности при использовании атомной энергии; по управлению государственным запасом специального сырья и делящихся материалов; по обеспечению исполнения государственного оборонного заказа, а также полномочия в области гражданской обороны и защиты населения и территорий при чрезвычайных ситуациях.

Приведенный пример достаточно убедительно демонстрирует, что федеральными законами на государственные корпорации возложены административно-распорядительные функции, которые они реализуют, вступая в административно-правовые отношения.

Следует отметить, что законом не предусмотрено специальных обязанностей государственных корпораций, поэтому, как и другие субъекты административного права, государственные корпорации несут обязанности, предусмотренные федеральным законодательством.

Спорным представляется мнение А. Б. Агапова о том, что государственные корпорации как субъекты коммерческой деятельности несут обязанности, обусловленные проведением мер публичного контроля. Корпорации обязаны соблюдать требования должностных лиц при проведении экологического, лицензионного, санитарного, налогового, таможенного контроля. В частности, они обязаны представлять документированную информацию по запросу контролирующих органов при проведении камеральных проверок либо обеспечивать доступ должностных лиц таких органов в служебные помещения при проведении выездных проверок. Государственные корпорации подлежат финансовому контролю только в случаях, непосредственно установленных законами, в частности при проведении внешнего аудита и контроля за финансированием инвестиционных проектов. Поскольку корпорации являются получателями бюджетных средств, при формировании их уставных капиталов, а также при выделении им дополнительных публичных средств они обязаны исполнить информационные и иные обязанности, обусловленные проведением Счетной палатой РФ бюджетного контроля. Все корпорации обязаны соблюдать требования при осуществлении инвестиционных проектов, а также при заключении сделок в случаях, установленных федеральным законодательством о противодействии легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Анализ регулирования административно-правового статуса государственных корпораций позволяет отметить ряд проблем.

Во-первых, одним из направлений проводимой в Российской Федерации административной реформы стало распределение функций по принятию нормативных правовых актов, контролю и надзору, управлению государственным имуществом и по оказанию государственных услуг между федеральными органами исполнительной власти трех различных организационных форм: федеральными министерствами, федеральными службами и федеральными агентствами¹³.

¹³ О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006—2010 годах : распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р (в ред. от 10.03.2009) // СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

Функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере закреплены за федеральными министерствами. При этом федеральные министерства по общему правилу не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, которые возложены на федеральные службы, а также функции по управлению государственным имуществом, которыми наделены федеральные агентства¹⁴.

Таким образом, изначально концепция административной реформы исходила из необходимости разграничения функций по стратегическому и оперативному управлению.

Однако в случае с государственной корпорацией «Росатом» ситуация такова, что полугосударственная структура получает одновременно функции федерального министерства (например, разрабатывает предложения по формированию государственной политики в области использования атомной энергии, принимает нормативные акты в установленной сфере деятельности), федеральной службы (в частности, обеспечивает контроль за обращением ядерных материалов в Российской Федерации, осуществляет лицензирование деятельности организаций по использованию ядерных материалов и радиоактивных веществ) и федерального агентства (например, осуществляет во взаимодействии с уполномоченными федеральными органами исполнительной власти мероприятия по обеспечению безопасности ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения, ядерных материалов и радиоактивных веществ)¹⁵, т.е. наделяется государственно-властными полномочиями федеральных органов исполнительной власти, причем всех видов органов одновременно.

По мнению Е. К. Глушко, «специфика каждой государственной корпорации, устанавливаемая федеральным законом о ее создании, не должна искажать ее суть как некоммерческой организации, направленной на достижение общественных благ. Наделение государственной корпорации такими государственно-властными полномочиями, как нормативно-правовое регулирование, надзор и контроль, сближает правовое положение государственной корпорации и органа исполнительной власти. Конституционность такой конструкции сомнительна, поскольку в ч. 1 ст. 11 Конституции РФ¹⁶ исчерпывающим образом перечислены субъекты, которые осуществляют государственную власть, и это, естественно, только государственные органы»¹⁷.

¹⁴ О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314-ФЗ (в ред. от 25.12.2008) // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

¹⁵ О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» : федер. закон Рос. Федерации от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6078.

¹⁶ Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.

¹⁷ Глушко Е. К. Административно-правовая природа государственных корпораций // Реформы и право. 2008. № 3. С. 5—6.

Во-вторых, наделение государственных корпораций публично-правовыми функциями должно сопровождаться созданием механизмов контроля за эффективностью их реализации.

Вместо этого в федеральных законах, предусматривающих создание государственных корпораций, установлен более льготный режим контроля со стороны государства, чем для прочих некоммерческих организаций. Например, все некоммерческие организации обязаны представлять в соответствующий орган отчет о своей деятельности. Уполномоченный орган контролирует некоммерческие организации, проверяет, соответствует ли деятельность их целям. Ряд органов, в чьей компетенции находится борьба с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, устанавливают соответствие расходования денежных средств и использования иного имущества некоммерческой организации ее целям¹⁸.

В то же время данные положения не применимы к государственным корпорациям¹⁹. Это способствует выведению деятельности государственных корпораций из-под контроля большинства государственных органов, причем контроль за деятельностью государственных корпораций сводится к составлению ежегодных или квартальных отчетов и аудиту.

Следует отметить, что законодательно не закреплена подконтрольность Правительству РФ или иному федеральному органу исполнительной власти в сфере реализации публично-правовых управленческих функций. Таким образом, государственные корпорации в этой части, по сути, безответственны, а это абсолютно не вписывается в существующие механизмы построения публичной администрации.

Более того, согласно федеральным законам, предусматривающим создание государственных корпораций, федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления муниципальных образований не вправе вмешиваться в деятельность корпораций и их должностных лиц по достижению установленных законами целей, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами²⁰.

В-третьих, наделение государственных корпораций полномочиями управляющего субъекта должно повлечь четкую правовую регламентацию их деятельности, направленной на получение доходов, с целью предотвращения нецелевого использования финансовых средств и коррупции.

Как правило, управляющие субъекты в Российской Федерации действуют на основе разрешительного правового режима, т.е. они вправе выполнять лишь те функции, которые входят в их компетенцию. В полномочия таких субъектов, составляющие основу их компетенции, входят исполнительно-распорядительные, контрольно-надзорные, нормотворческие и иные публично-правовые функции.

¹⁸ О некоммерческих организациях : федер. закон Рос. Федерации от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

¹⁹ О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» : федер. закон Рос. Федерации от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6078.

²⁰ Там же.

Однако формулировки законов о том, что государственная корпорация «может заниматься предпринимательской деятельностью постольку, поскольку это служит достижению ее целей»²¹, достаточно условны. Правовой статус государственной корпорации предполагает, что имущество, переданное ей, становится ее собственностью. Дальнейшая судьба этого имущества находится вне правового поля. Отграничение собственных средств государственной корпорации от государственной собственности означает одновременный вывод этой собственности и из-под надзора Счетной палаты Российской Федерации.

Думается, в реалиях современной России процесс создания государственных корпораций превращается таким образом из инструмента модернизации в коррупционный механизм для извлечения прибыли заинтересованными лицами.

Сочетание государственно-властных полномочий и возможности осуществления деятельности, направленной на получение дохода, потенциально создает благодатную почву для злоупотреблений, особенно с учетом того, что на государственные корпорации не распространяются положения Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»²², согласно положениям соответствующих федеральных законов о создании государственных корпораций (ч. 10 ст. 2 Федерального закона от 30 октября 2007 г. № 238-ФЗ, ч. 3 ст. 4 Федерального закона от 23 ноября 2007 г. № 270-ФЗ, ч. 11 ст. 3 Федерального закона РФ от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ)²³.

В связи с этим, безусловно, требуется тщательная правовая регламентация, направленная на усиление прозрачности деятельности государственных корпораций по направлениям их непосредственного функционирования.

При отсутствии действенных механизмов контроля за деятельностью государственных корпораций изобретаются способы выводить активы из подконтрольных организаций и превращать государственную собственность в личную. К таким «приемам» можно отнести безвозмездное финансирование, выдачу льготных кредитов, завышение финансовых затрат на строительство и ремонт и др.²⁴

В целом, чтобы говорить о государственных корпорациях как эффективным методе государственного управления, а не как средстве по «отмыванию» денежных средств, требуется устранить некоторые недостатки в их административно-правовом статусе, в частности, необходимо:

1. Возвратить властные функции (нормотворческие, надзорные, контрольные, правоприменительные) от всех созданных государственных корпораций — полномочным государственным органам. Кроме того, законодательно закрепить запрет на передачу им подобных функций.

²¹ О Государственной корпорации «Ростехнологии» : федер. закон Рос. Федерации от 23 ноября 2007 г. № 270-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 48. Ст. 5814.

²² СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.

²³ СЗ РФ. 2007. № 45. Ст. 5415; № 48. Ст. 5814; № 49. Ст. 6078.

²⁴ См.: *Нетесов Д. Н.* Указ. соч. С. 11.

2. Установить единообразные правила формирования руководящих органов государственных корпораций и контроля за их деятельностью со стороны государства.

3. Разработать и реализовать программы акционирования и последующей приватизации государственных корпораций.

Учитывая опыт зарубежных стран, представляется возможным сделать вывод о том, что передача государственным корпорациям функций по проведению государственной политики, нормативному правовому регулированию, государственному надзору и контролю преждевременна, целесообразнее наделить государственные корпорации функциями по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг.

Но и такое наделение не должно рассматриваться как самоцель. Оно имеет смысл только в том случае, если в результате данные функции будут осуществляться более рационально и эффективно. В связи с этим все элементы административно-правового статуса государственных корпораций должны быть четко закреплены в законодательстве, что позволит образовать устойчивые формы взаимодействия публичной администрации с иными субъектами административного права.

Воронежский государственный университет

Денисова Г. Д., кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и муниципального права

E-mail: ooo_tatiana@bk.ru

Тел.: 8(4732) 550-719

Voronezh State University

Denisova G. D., Candidate of Legal Science, Associate Professor of the Administrative and Municipal Law Department

E-mail: ooo_tatiana@bk.ru

Tel.: 8(4732) 550-719