

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ КОРПОРАЦИИ В МЕХАНИЗМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Пожарский Дмитрий Владимирович, доктор юридических наук, доцент, начальник кафедры государственно-правовых дисциплин, Академия управления МВД России, Москва, Россия; профессор Департамента международного и публичного права, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, dimapozharskiy@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-9971-3697>

Арапов Александр Юрьевич, генерал-майор полиции, начальник УМВД России по Костромской области, Академия управления МВД России, Москва, Россия, Romanov70@yandex.ru

Аннотация. Статья посвящена проблематике механизма государства, тенденциям его институционализации, развития и функционирования в Российской Федерации на современном этапе. Более предметно в статье рассматриваются отечественные государственные корпорации с точки зрения их участия в реализации государственных функций, а также в ракурсе их места и роли в системе институтов публичной власти. В качестве центральной идеи авторы выдвигают и пытаются обосновать тезис о «включенности» государственных корпораций в механизм Российского государства на современном этапе и выполнении ими социально значимых функций, обеспеченных публично-властными полномочиями. В процессе рассмотрения указанной проблемы и обоснования главной идеи авторы опирались на научные труды в области функционирования государства и его механизма. В качестве аргументации основных выводов и идей авторы основывались на формально-логическом анализе юридических норм, регулирующих статус отечественных государственных корпораций. Авторы приходят к выводу о том, что государственные корпорации обладают правовыми и политическими свойствами, которые позволяют относить их к числу элементов государственного механизма.

Ключевые слова: государство, публичная власть, функции государства, механизм государства, государственная корпорация, государственный орган, правовое регулирование.

Для цитирования: Пожарский Д.В., Арапов А.Ю. Государственные корпорации в механизме публичной власти Российской Федерации // Вестник Костромского государственного университета. 2022. Т. 28, № 4. С. 130–134. <https://doi.org/10.34216/1998-0817-2022-28-4-130-134>

Research Article

STATE CORPORATIONS IN THE MECHANISM OF PUBLIC POWER OF THE RUSSIAN FEDERATION

Dmitry Pozharsky, Doctor of Law, Associate Professor, Head of the Department of State and Legal Disciplines, Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Moscow, Russian Federation; Professor, Department of International and Public Law, Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation, dimapozharskiy@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-9971-3697>

Alexander Arapov, Major General of Police, Head of the Ministry of Internal Affairs of Russia for the Kostroma region, Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Moscow, Russian Federation, Romanov70@yandex.ru

Abstract. The article is devoted to the problems of the mechanism of the state, the trends of its institutionalization, development and functioning in the Russian Federation at the present stage. More specifically, the article considers domestic state corporations from the point of view of their participation in the implementation of state functions, as well as in terms of their place and role in the system of institutions of public power. As a central idea, the authors put forward and try to substantiate the thesis about the «inclusion» of state corporations in the mechanism of the Russian state at the current stage and their fulfillment of socially significant functions provided by public power. In the process of considering this problem and justifying the main idea, the authors During the study, the authors relied on scientific works in the field of the functioning of the state and its mechanism. As an argument of the main conclusions and ideas, the authors were based on a formal-logical analysis of the legal norms governing the status of domestic state corporations. The authors conclude that state corporations have legal and political properties that make them one of the elements of the state mechanism.

Keywords: State, public power, state functions, state mechanism, state corporation, state body, legal regulation

For citation: Pozharsky D.V., Arapov A.U. State corporations in the mechanism of public power of the Russian Federation. Vestnik of Kostroma State University, 2022, vol. 28, № 4, pp. 130–134 (In Russ.). <https://doi.org/10.34216/1998-0817-2022-28-4-130-134>

Неотъемлемой характеристикой любого государства является механизм, традиционно рассматриваемый как совокупность государственных органов и учреждений, решающих стоящие перед государством задачи. Однако указанная конструкция со временем изменяется, так как государство развивается, появляются новые институты, осуществляющие властные функции, что требует пересмотра подхода к содержанию механизма государства. Неслучайно Георг Еллинек отмечал: «Ни один жизнеспособный народ не может ни в какое время обойтись без прочного учения о государстве. Наука должна непрестанно пытаться познать государство своего времени и для своей эпохи» [Еллинек: 37]. Сформировавшиеся на каком-либо этапе представления об основных государственных институтах требуют пересмотра с учетом современных реалий.

Развитие современного законодательства подтверждает, что государство, публичная власть претерпевают изменения, приобретая новое содержание и формы в условиях стремительно развивающихся общественных отношений.

В наибольшей степени подвержен изменениям механизм государства, включающий в себя систему институтов публичной власти, создаваемых для осуществления государственных целей и задач и в целом обеспечивающий функционирование государства. Внутренние социальные изменения, так же как и глобальные вызовы, с которыми сталкивается государство на современном этапе и на которые только оно способно адекватно ответить, выступают главным движущим фактором структурных изменений в системе и содержании институтов и функций публичной власти. С этой точки зрения именно механизм государства материально, институционально и непосредственно воплощает идею государства и публичной власти.

Наряду с классическими звеньями механизма государства – государственными органами – в его структуру все чаще включают институты местного самоуправления. Основным аргументом в данном случае выступает тезис о том, что система территориально организованных институтов публичной власти предполагает единую систему власти народа, в связи с чем разделение государственной и муниципальной властей юридически ошибочно и невозможно фактически.

В 2020 году указанное противоречие преодолено на конституционном уровне. В качестве одной из поправок к Конституции Российской Федерации в текст

основного закона вошло положение ст. 132: «Органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации...» Из данного положения следует единство публичной власти, а также ее структурированность на государственный и муниципальный уровни.

Если включение традиционных элементов (государственных органов и органов местного самоуправления) в структуру механизма государства видится оправданным и понятным, то формирование новых звеньев представляется неоднозначным. Одной из тенденций развития механизма государства на современном этапе является появление новых субъектов реализации государственной политики. Во многом это объясняется необходимостью решения новых и эксклюзивных задач, формированием инновационных приоритетов социального развития общества.

К числу таких институтов, как правило, относят государственные корпорации. На первый взгляд, они не вписываются в привычное понимание структуры государственного механизма, так как, прежде всего, не являются государственными органами. Тем не менее они выступают институциональной и правовой формой государственного управления в стратегически важных сферах социально-экономического развития страны. В юридической литературе можно встретить достаточно категорические оценки участия государственных корпораций в реализации публичной власти и государственном управлении. Например, А.В. Корнев утверждает, что «... в настоящее время в наиболее технологически развитых государствах угроза гражданским правам и свободам исходит уже не от правительства (власти), как это было в истории ранее, а как раз от крупнейших компаний. Происходит децентрализация политической власти, имеются тенденции к централизации власти экономической, которая сегодня приобретает цифровые формы» [Корнев: 62].

Государственные корпорации обладают признаками, а также организационно-правовыми особенностями, которые позволяют рассматривать их в качестве составной части механизма государства.

Государственная корпорация как звено механизма государства создается (учреждается) государством. Этот признак напрямую вытекает из статьи 7.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях»¹. В данном законе государственные корпорации определяются как некоммерческие организации, учреждаемые Российской Федерацией. Это общее положение

детализируется в соответствующих федеральных законах о государственных корпорациях и находит выражение в полномочиях институтов государственной власти по формированию государственных корпораций. Например, назначение председателя и иных членов наблюдательного совета Корпорации, прекращение их полномочий; назначение на должность и освобождение от должности генерального директора Корпорации законодатель относит к полномочиям Президента Российской Федерации.

По своему назначению в политической и социально-экономической жизни государственные корпорации весьма близки к государственным учреждениям и предприятиям, роль которых довольно точно отразил В.В. Копейчиков: «Государственные предприятия и государственные учреждения и предприятия – это такие государственные организации, которые под руководством государственных органов практически осуществляют функции Советского государства» [Копейчиков: 31].

Учреждение на основе нормативного правового акта, закрепляющего публично-властные полномочия. Как уже было отмечено, государственные корпорации создаются на основе федерального закона. С этой точки зрения государственные корпорации обладают неким «преимуществом». Здесь мы имеем в виду то, что даже не все органы государственной власти учреждаются и функционируют на основе закона. Например, федеральные органы исполнительной власти создаются и функционируют на основе подзаконных нормативных правовых актов – указов Президента Российской Федерации.

Функции и компетенция государственных корпораций тесно связана с реализацией публично-властных полномочий, основных направлений государственной политики. Вполне уместно привести в данном случае мнение А.И. Денисова, считавшего, что функциями государства следует называть то в его деятельности, что характеризует ее предметно-политически [Денисов: 133]. И если Федеральный закон «О некоммерческих организациях» содержит относительно абстрактную формулировку относительно государственных корпораций: «...организация, созданная для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций», – то законы, регулирующие статус и полномочия конкретных государственных корпораций, закрепляют вполне очевидные политические, государственно-властные полномочия, которые имеют следующие законодательно установленные формы:

- реализация государственной политики в установленной законом области деятельности;
- нормативно-правовое регулирование (принятие нормативных правовых актов) в установленной области деятельности;

- участие в реализации государственной политики;
- содействие реализации государственной политики в установленной области.

Например, в соответствии с ч. 3 ст. 3 Федерального закона «О государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции “Ростех”»² к числу основных функций указанной организации отнесено участие в реализации государственной политики в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами. При этом к полномочиям корпорации «Ростех» законодателем отнесены:

- контроль за соблюдением организациями требований проектов, программ и внешнеторговых контрактов в области военно-технического сотрудничества, реализуемых с участием Корпорации;
- проверки и ревизии финансово-хозяйственной деятельности организаций Корпорации;
- выполнение работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну, и обеспечение защиты таких сведений;
- создание ведомственной охраны в организациях Корпорации³;
- подготовка или участие в подготовке проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов по вопросам осуществления функций и полномочий Корпорации.

В соответствии со ст. 4 Федерального закона «О Государственной корпорации по атомной энергии “Росатом”»⁴ указанная корпорация реализует государственную политику и нормативно-правовое регулирование:

- в области использования атомной энергии, развития и безопасного функционирования организаций атомного комплекса;
- в области развития атомной отрасли;
- в сфере развития и устойчивого функционирования Северного морского пути.

Следует также обратить внимание на признаки, не являющиеся решающими (определяющими), но косвенно свидетельствующие о принадлежности государственных корпораций к системе элементов механизма государства:

- наличие печати и бланков с изображением Государственного герба Российской Федерации;
- наличие банковского счета в Центральном банке Российской Федерации;
- подконтрольность Счетной палате Российской Федерации;
- наличие юридических преимуществ (например, на деятельность государственных корпораций не распространяется действие законодательства о банкротстве; установлен запрет на вмешательство в деятельность государственных корпораций орга-

нов государственной власти и органов местного самоуправления; право корпораций учреждать эмблему и знаки отличия и др.).

Принимая во внимание вышеуказанные полномочия, следует признать дискуссионным мнение О.И. Попова о том, что публичная корпорация не имеет государственно-властных полномочий в отношении третьих лиц и не является носителем суверенной власти государства, не обладает правом государственного принуждения и правотворчества [Попов: 13]. В данном случае автор прав лишь в том, что государственные корпорации не обладают суверенной властью государства. Это действительно так. Что же касается государственно-властных полномочий в отношении третьих лиц, правотворчества и принуждения, то в данном случае сошлемся на законодательно установленные полномочия, свидетельствующие об обратном. В качестве примера рассмотрим некоторые полномочия государственной корпораций «Росатом». К числу таковых, на наш взгляд, следует отнести:

- правовые акты корпорации «Росатом» в установленной сфере деятельности, издаваемые в форме приказов, положений и инструкций, обязательны для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления муниципальных образований, юридических и физических лиц;

- нормативные правовые акты корпорации подлежат регистрации и опубликованию в порядке, установленном для государственной регистрации и опубликования нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти;

- право утверждать административные регламенты предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций;

- полномочия и функции по обеспечению защиты сведений, составляющих государственную тайну, и иной информации, доступ к которой ограничен федеральными законами;

- осуществление полномочий и функции органа государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами;

- организация и осуществление аккредитации в области использования атомной энергии;

- осуществление федерального государственного строительного надзора при строительстве и реконструкции объектов федеральных ядерных организаций и другие полномочия.

Таким образом, вполне справедливо, что отмечаемое в юридической литературе единство публичной власти «основано на общих государственно-программных принципах, реализуемых Президентом РФ, исполнительной властью Федерации и субъектов, му-

ниципальными органами управления, публичными государственными корпорациями и т. д.» [Ступаков, Петрова, Толпекин: 10].

Полагаем, что сомнения в наличии государственно-властных полномочий в данном случае отпадают. Однако следует подчеркнуть, что таким объемом государственных властных полномочий, включая нормотворческую компетенцию, обладают не все государственные корпорации. Тем не менее точку зрения о том, что государственные (публичные) корпорации выступают в роли экономического придатка механизма государства и принимают участие в реализации экономической функции государства, мы в целом разделяем. Оговорку в данном случае следует сделать относительно «перечня» функций, в осуществлении которых государственные корпорации принимают участие. На наш взгляд, это не только экономическая функция, но также функция обеспечения безопасности (охранительная) и социальная функции государства. Государственные корпорации занимают особое место в системе публичных (государственных) институтов, обеспечивая инфраструктурное и инновационное развитие экономики, укрепление обороноспособности страны [Сорокина: 3]. Следует согласиться с утверждением, что «государственная корпорация как форма некоммерческой организации обладает особым правовым статусом, поскольку она создается государством, наделяется властными полномочиями, а следовательно, выступает носителем государственной воли, государственных прав и обязанностей»; «наделение ее властными полномочиями позволяет позиционировать с институтом государства» [Канунникова].

В завершение отметим, что государственные корпорации с точки зрения правового и функционального статуса находятся в процессе непрерывной динамики. Не следует исключать, что в обозримом будущем вектор их участия в системе государственных функций сместится из экономической сферы и национальной безопасности в область социальную или духовно-культурную.

Примечания

¹ О некоммерческих организациях: Федер. закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 05.12.2022) // Российская газета от 11 октября 2022 г. № 229.

² О государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех»: Федер. закон // Собрание Законодательства РФ. 2007. № 48. (часть II). Ст. 5814.

³ Об утверждении положения о ведомственной охране Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации:

Постановление Правительства Российской Федерации от 12 октября 2017 г. № 1240 // Собрание Законодательства РФ. 2017. № 43 (часть II). Ст. 6321.

⁴ О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»: Федер. закон // Российская газета. 2007. 5 декабря.

Список литературы

Денисов А.И. Советское государство: возникновение, развитие, сущность и функции. Москва, 1967. 426 с.

Еллинек Г. Общее учение о государстве. Санкт-Петербург, 2004. 750 с.

Исаев И.А., Корнев А.В., Липень С.В. Эффект виртуального: концепты власти и права. Москва, 2022. 104 с.

Канунникова Н.Г. К вопросу о государственной корпорации как форме некоммерческой организации // Безопасность бизнеса. 2021. № 2. С. 3–5.

Копейчиков В.В. Механизм советского государства. Москва, 1968. 213 с.

Корсун К.И. Государственная власть и местное самоуправление: конституционно-правовое регулирование содержания и взаимодействия: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2022. 21 с.

Пожарский Д.В. Механизм Российского государства на современном этапе (вопросы теории) // Общая теория права: история и современное состояние. Москва, 2018. С. 274–285.

Попов О.И. Публичная корпорация в механизме государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2015. 25 с.

Сорокина В.В. Управленческий учет в государственных корпорациях: автореф. дис. ... канд. экон. наук. Москва, 2012. 25 с.

Ступаков В.И., Петрова Г.В., Толпекин К.А. Развитие конституционных положений современными институтами административного права для противодействия санкциям // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 8. С. 8–12.

Чиркин В.Е. Российская Конституция и публичная власть народа // Государство и право. 2008. № 12. С. 24–34.

Isaev I.A., Kornev A.V., Lipen S.V. *Effekt virtual'nogo: kontsepty vlasti i prava* [Virtual effect: concepts of power and law]. Moscow, 2022, 104 p. (In Russ.)

Kanunnikova N.G. *K voprosu o gosudarstvennoi korporatsii kak forme nekommercheskoi organizatsii* [On the question of a state corporation as a form of a non-profit organization]. *Bezopasnost' biznesa* [Business security], 2021, No. 2, pp. 3-5. (In Russ.)

Kopeychikov V.V. *Mekhanizm sovetskogo gosudarstva* [Mechanism of the Soviet state]. Moscow, 1968, 213 p. (In Russ.)

Korsun K.I. *Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie: konstitutsionno-pravovoe regulirovanie soderzhaniia i vzaimodeistviia: avtoref. dis. ... kand. iurid. nauk.* [State power and local self-government: constitutional-legal regulation of content and interaction: PhD thesis, summary]. Chelyabinsk, 2022, 21 p. (In Russ.)

Pozharsky D.V. *Mekhanizm Rossiiskogo gosudarstva na sovremennom etape (voprosy teorii)* [The mechanism of the Russian state at the present stage (questions of theory)]. *Obshchaia teoriia prava: istoriia i sovremennoe sostoiianie* [General Theory of law: History and current state]. Moscow, 2018, p. 274-285.

Popov O.I. *Publichnaia korporatsiia v mekhanizme gosudarstva: avtoref. dis. ... kand. iurid. nauk* [Public corporation in the mechanism of the state: PhD thesis, summary]. Kazan, 2015, 25 p. (In Russ.)

Sorokina V.V. *Upravlencheskii uchet v gosudarstvennykh korporatsiakh: avtoref. dis. ... kand. ekon. nauk* [Management accounting in state corporations: PhD thesis, summary]. Moscow, 2012, 25 p. (In Russ.)

Stupakov V.I., Petrova G.V., Tolpekin K.A. *Razvitiie konstitutsionnykh polozhenii sovremennymi institutami administrativnogo prava dlia proti-vodeistviia sanktsiiam* [Development of constitutional provisions by modern institutions of administrative law to counter sanctions]. *Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie* [State power and local self-government], 2022, No. 8, pp. 8-12. (In Russ.)

Chirkin V.E. *Rossiiskaia Konstitutsiia i publichnaia vlast' naroda* [The Russian Constitution and the public power of the people]. *Gosudarstvo i pravo* [State and Law], 2008, No. 12, p. 24-34. (In Russ.)

Статья поступила в редакцию 25.10.2022; одобрена после рецензирования 28.11.2022; принята к публикации 01.12.2022.

The article was submitted to the editorial office 25.10.2022; approved after review 28.11.2022; accepted for publication 01.12.2022.

References

Denisov A.I. *Sovetskoe gosudarstvo: vzniknovenie, razvitie, sushchnost' i funktsii* [The Soviet state: emergence, development, essence and functions]. Moscow, 1967, 426 p. (In Russ.)

Ellinek G. *Obshchee uchenie o gosudarstve* [The General doctrine of the state]. St. Petersburg, 2004, 750 p. (In Russ.)