

УДК 342.95
DOI 10.52452/19931778_2024_2_153

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ КОРПОРАЦИИ КАК СУБЪЕКТЫ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

© 2024 г.

Б.В. Россинский

Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина, Москва

boris.rossinskiy@gmail.com

Поступила в редакцию 01.02.2024

Рассматривается появление государственных корпораций в системе публичного управления как следствие существующей тенденции постоянного расширения круга субъектов государственного и публичного управления. Утверждается, что создание государственных корпораций связано с возможностью принятия ими более оперативных и гибких организационных решений, чем государственными органами, наличием у них и иных, чем у бюджетных структур, финансовых рычагов с целью решения стоящих перед ними задач, в том числе управленческого характера. Сравниваются функции и полномочия существовавших ранее в стране отдельных федеральных служб и созданных вместо них государственных корпораций «Росатом», «Роскосмос» и «Ростех». Отмечается, что указанные государственные корпорации стали уполномоченными субъектами управления в соответствующих сферах. Делается вывод, что подобная ориентация на некоммерческие организации, реализующие отдельные государственно-властные полномочия, является новым подходом к осуществлению процесса публичного управления, с одной стороны, сочетающим принципы централизации и децентрализации управления, а с другой стороны, – методы публичного и частного права. Утверждается, что государственные корпорации – это важный субъект системы публичного управления.

Ключевые слова: государственные органы, органы местного самоуправления, государственное управление, публичное управление, система публичного управления, централизация управления, децентрализация управления, федеральное агентство, некоммерческие организации, государственная корпорация, «Росатом» и «Роскосмос», «Ростех».

Одной из тенденций развития систем государственного и публичного управления является постоянное расширение круга его субъектов. Как известно, до середины 60-х годов прошлого века в РСФСР и Советском Союзе в целом доминировала концепция государственного управления как деятельности исключительно исполнительных и распорядительных органов, соответственно в качестве субъектов государственного управления конституционно определялись только эти органы. Никакие иные государственные структуры вне зависимости от характера их работы не признавались органами государственного управления не только в законодательных и подзаконных нормативных правовых актах, но до 1967–1968 гг. даже в научной литературе [1, 2]. Когда же в последней трети XX века начались исследования применения кибернетических подходов к государственному управлению, оно рядом административистов стало рассматриваться в широком смысле как совокупная деятельность всех, а не только исполнительных и распорядительных государственных органов [3–7].

Окончательным признанием концепции широкого подхода к государственному управлению фактически явился отказ в Конституции

РФ [8] от отождествления совокупности исполнительных органов с системой государственного управления. При этом, не определив ни понятие государственного управления, ни перечень субъектов в неё входящих, Конституция РФ дала тем самым зелёный свет и учёным, и лицам, занимавшимся нормотворческой деятельностью, по определению субъектов системы государственного управления в её широком понимании. К органам государственного управления стали причислять помимо органов исполнительной власти органы законодательной и судебной власти, а также государственные органы, указанные в тексте Конституции РФ, но не входящие в известную конституционную триаду и названные позже «иными государственными органами» (Прокуратуру РФ, Центральный банк РФ, Счётную палату РФ, Совет безопасности РФ и др.). Это резко увеличило число органов государственного управления.

Более того, вскоре после принятия российской Конституции Ю.А. Тихомиров писал, что для понимания природы управления современными общественными процессами явно недостаточно лишь ориентация на кибернетический подход, ибо он направлен на реализацию в основном процесса централизованного управле-

ния без использования преимуществ, имеющих-ся в децентрализованном самоуправлении. В этой связи самоуправление следует не только глубоко исследовать, но и реально задействовать в общем механизме организации государства и общества [9, с. 105, 116–123]. Данное суждение, конечно, во многом базировалось на идеях появившейся в конце XX века синергетики, рассматривающей в сложных системах процессы самоорганизации, которые необходимо реализовывать и в публичном управлении.

Целесообразность включения в интегральную систему государственного управления помимо централизованных органов также децентрализованных структур местного самоуправления сама по себе отражала тенденцию расширения числа субъектов государственного управления. Однако речь у Ю.А. Тихомирова шла не только о местном самоуправлении в его конституционном понимании, но и о самоуправлении в отдельных организациях. Как показали произошедшие впоследствии события, и то, и другое, став составными частями единой системы государственного управления, обусловило дальнейший рост числа её субъектов.

Более чем за десять лет до введения в Конституцию РФ третьей части статьи 132, объединившей в единую систему публичной власти органы государственной власти и органы местного самоуправления [10], что фактически явилось окончательным признанием достоинств интегральной (в целом централизованной, но со значительным количеством децентрализованных элементов) системы управления, были уже приняты определённые подобные решения. В первую очередь мы имеем в виду преобразование федеральных агентств и ряда государственных унитарных предприятий в государственные корпорации.

Вопрос об организациях, в том числе частных, наделённых публичными, общественно значимыми функциями, хорошо исследован в литературе. В административно-правовой науке такие организации получили название юридических лиц публичного права [11–13], хотя в законодательстве Российской Федерации это понятие отсутствует. Отдельные из юридических лиц публичного права реализуют даже государственно-властные полномочия.

Исследуя значение таких организаций в механизме публичного управления, автор настоящей статьи писал, что преимущества сочетания централизованных и децентрализованных подходов определяются не только снижением в этом случае возможных информационных потерь и искажений в системе управления. Достоинства подобной интеграции обусловлены и тем

обстоятельством, что юридические лица, которым в силу децентрализации свойственны более оперативные и гибкие организационные решения, как правило, обладают и иными, чем бюджетные структуры, финансовыми возможностями для достижения стоящих перед ними целей [14, с. 8]. При объединении централизованных и децентрализованных начал в процессе управления фактически мы имеем дело с конвергенцией публичных и частных правовых средств.

Рассматривая конвергенцию частного и публичного права, Н.М. Коршунов отмечал, что главной особенностью проникновения частного права в публичную сферу является возможность стимулирования частноправовыми средствами публичных правоотношений. В этой связи конвергенция частного и публичного права обеспечивает переход на более высокую ступень управления обществом, позволяющую в том числе в наиболее полной мере раскрыть творческий потенциал работников [15, с. 117].

Учитывая, что многие публичные, общественно важные функции в силу их огромного значения для существования и развития государства не могут быть полностью децентрализованы и переданы в абсолютно частные структуры, а требуют оптимального сочетания централизованных и децентрализованных подходов к этой деятельности, уже в 2007–2008 гг. были созданы государственные корпорации, в том числе осуществляющие соответствующие государственно-властные полномочия.

В настоящей статье остановимся на трёх из них. Указом Президента РФ от 20 марта 2008 г. № 369 [16] в соответствии с принятым в 2007 г. Федеральным законом от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ [17] было упразднено Федеральное агентство по атомной энергии, а его полномочия переданы во вновь созданную Государственную корпорацию по атомной энергии «Росатом».

Указом Президента РФ от 10 июля 2008 г. № 1052 [18] для содействия разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции в соответствии с Федеральным законом от 23 ноября 2007 г. № 270-ФЗ [19] на основе объединения ряда государственных унитарных предприятий была образована Государственная корпорация «Ростехнология» (с 2014 г. – «Ростех»).

Ещё через семь лет в соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 215-ФЗ [20] Указом Президента РФ от 28 декабря 2015 г. № 666 [21] было упразднено Федеральное космическое агентство, а его полномочия и функции переданы Государственной корпорации по космиче-

ской деятельности «Роскосмос». Кроме того, Указом Президента РФ от 12 мая 2016 г. № 221 [22] были утверждены меры по созданию Госкорпорации «Роскосмос».

Формальная разница между этими корпорациями состоит в том, что «Росатом» и «Роскосмос» имели очевидных предшественников в структуре федеральных органов исполнительной власти, которые были упразднены при создании данных корпораций, – Федеральное агентство по атомной энергии и Федеральное космическое агентство. При создании же Госкорпорации «Ростех» такого явного органа исполнительной власти, упразднённого в связи с образованием этой корпорации, не было. Однако ряд соответствующих функций и полномочий переданы в «Ростех» из Федерального агентства по промышленности, упразднённого Указом Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 [23] за два месяца до создания данной корпорации. Конечно, значительная часть деятельности этого федерального агентства перешла в образованное тогда Министерство промышленности и торговли РФ, но определённая доля – и в «Ростех». В этой связи в управленческом смысле все три рассматриваемые нами государственные корпорации представляются преемниками упразднённых федеральных органов исполнительной власти.

Убедиться в сказанном можно, сравнивая функции и полномочия указанных федеральных служб и государственных корпораций. Так, согласно Положению о Федеральном агентстве по атомной энергии [24], оно осуществляло функции по проведению государственной политики, нормативно-правовому регулированию, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере использования атомной энергии. Руководило безопасным функционированием атомной энергетики, ядерного оружейного комплекса, ядерно-топливного цикла, атомной науки и техники, ядерной и радиационной безопасности, нераспространения ядерных материалов и технологий. На агентство было возложено международное сотрудничество в этой сфере.

Подчеркнём, что Федеральное агентство по атомной энергии являлось органом государственного управления в данной сфере, а также в области ядерной и радиационной безопасности при перевозках ядерных материалов, радиоактивных веществ и изделий из них.

В соответствии со ст. 4 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» [17] эта корпорация также проводит государственную политику, осуществляет норма-

тивно-правовое регулирование, оказывает государственные услуги и управляет государственным имуществом в области использования атомной энергии. Она обеспечивает развитие и безопасное функционирование организаций атомного энергопромышленного и ядерного оружейного комплексов страны; организаций, осуществляющих эксплуатацию судов атомного ледокольного флота, иных плавучих сооружений; занимается вопросами ядерной и радиационной безопасности, нераспространения ядерных материалов и технологий; развитием атомной науки, техники и профессионального образования. Обратим внимание, что, как и существовавшее Федеральное агентство по атомной энергии, «Росатом» осуществляет международное сотрудничество в этой области.

Но самое главное, что, согласно ст. 4 данного ФЗ, деятельность корпорации, как и упразднённого федерального агентства, направлена на обеспечение единства государственного управления всеми организациями атомного энергопромышленного и ядерного оружейного комплексов страны, атомной наукой и техникой, подготовкой кадров в этой сфере.

Корпорация, с одной стороны, реализует от имени Российской Федерации права акционера в отношении хозяйственных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности, осуществляет от имени Российской Федерации права акционера акционерных обществ, созданных из федеральных государственных унитарных предприятий (ст. 6 указанного ФЗ), руководит деятельностью подведомственных предприятий (ст. 8.1, 9, 16 данного ФЗ). С другой стороны, она осуществляет значительный объём внешних государственно-управленческих функций и полномочий в данной сфере (ст. 7, 7.1, 8, 10, 11 указанного ФЗ).

Важно отметить, что, решая вопросы государственного управления в данной сфере, корпорация осуществляет значительный объём деятельности, виды которой во многом идентичны тому, что реализовывало упразднённое Федеральное агентство по атомной энергии (ст. 15 названного ФЗ).

С учётом сказанного Государственная корпорация «Росатом» является основным субъектом государственного управления в рассматриваемой сфере. Не случайно в ст. 2 указанного Федерального закона прямо определено, что данная государственная корпорация является уполномоченным органом управления в этой сфере. Именно она наделена полномочиями осуществлять государственное управление использованием атомной энергии.

Естественно, «Росатом» не является лишь децентрализованной структурой. Согласно ст. 5

названного Федерального закона, Президент РФ и Правительство РФ имеют значительное число полномочий в отношении данной корпорации, в том числе по организационным, кадровым и иным вопросам, в частности определяют порядок взаимодействия корпорации с Министерством обороны РФ. «Росатом», безусловно, взаимодействует по необходимым направлениям своей работы с другими федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами. Централизация управления «Росатомом» по одним аспектам его деятельности прекрасно сочетается с децентрализацией других аспектов работы корпорации. Это позволяет устранить многие недостатки централизованного управления и с успехом реализовывать достоинства децентрализации управленческих процессов.

Согласно Положению о Федеральном космическом агентстве [25], оно осуществляло функции по обеспечению реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере космической деятельности, в том числе международного сотрудничества в этой сфере. Агентство занималось организацией ракетно-космической промышленности и производства ракетной техники военного назначения, других работ в данной сфере.

В соответствии со ст. 4 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 215-ФЗ «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» [20] эта корпорация действует в целях реализации государственной политики и осуществления нормативно-правового регулирования в области космической деятельности; оказания в ней государственных услуг и управления государственным имуществом. А согласно ст. 1 данного ФЗ, она осуществляет и нормативно-правовое регулирование в этой области. Кроме того, корпорация призвана также осуществлять международную деятельность по исследованию и использованию космического пространства. В целом её работа направлена на создание условий эффективного осуществления космических проектов, а также на укрепление обороны страны, обеспечение безопасности государства.

Подчеркнём, что «Роскосмос» является уполномоченным органом управления в области исследования, освоения и использования космического пространства, наделенным полномочиями осуществлять от имени Российской Федерации государственное управление и руководство космической деятельностью (ст. 1 указанного ФЗ), выступает как правопреемник

упразднённых ранее соответствующих центральных исполнительных органов.

В частности, в ст. 6 ФЗ «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» прямо записано, что данная корпорация является правопреемником Министерства общего машиностроения СССР, Российского космического агентства, Российского авиационно-космического агентства и Федерального космического агентства в отношении международных договоров и соглашений Российской Федерации в области космической деятельности, заключенных с органами и организациями иностранных государств и международными организациями, а также правопреемником Российского авиационно-космического агентства и Федерального космического агентства в отношении соглашений и договоров, заключенных с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и организациями.

Эта корпорация, включая различные предприятия, учреждения, акционерные общества и их дочерние хозяйственные общества, иные организации и определяя принимаемые этими организациями решения, осуществляет в то же время значительный объём внешних государственно-управленческих функций и полномочий в данной области (ст. 7–12 указанного ФЗ).

Решая вопросы государственного управления в данной сфере, корпорация осуществляет значительный объём деятельности, виды которой во многом идентичны тому, что реализовывало упразднённое Федеральное космическое агентство (ст. 14 названного ФЗ).

И здесь можно сказать, что Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос» — основной субъект государственного управления в рассматриваемой области. Эта корпорация также не является лишь децентрализованной структурой. Согласно ст. 5 данного Федерального закона, Президент РФ и Правительство РФ имеют значительное число полномочий в отношении корпорации, в том числе по организационным, кадровым и иным вопросам. «Роскосмос» взаимодействует в своей работе с другими федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами. Централизация управления «Роскосмосом» по одним направлениям его деятельности успешно сочетается с децентрализацией других направлений работы.

Выше мы уже писали, что при создании Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех» ей

была передана часть функций и полномочий упразднённого ранее Федерального агентства по промышленности. Согласно Положению об этом Федеральном агентстве [26], оно осуществляло функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в таких, в частности, отраслях промышленности, как машиностроение; авиационная, судостроительная, электронная, средств связи, обычных вооружений, боеприпасов и специальной химии, радиопромышленность.

При этом данное федеральное агентство участвовало в формировании государственной программы вооружения, государственного оборонного заказа, программ военно-технического сотрудничества с иностранными государствами; принимало решения по вопросам оборота специальных материалов и оборудования для производства вооружения, боеприпасов к нему, военной техники, запасных частей, комплектующих изделий, приборов; определяло организации, являющиеся разработчиками и производителями продукции военного назначения; координировало разработку, производство и испытания авиационной техники, создание новых авиационных технологий; участвовало в организации и проведении необходимых научных работ и др.

В соответствии со ст. 3 Федерального закона «О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех» [19] основными функциями этой корпорации также являются: проведение перспективных исследований и развитие технологий; содействие организациям различных отраслей промышленности (включая оборонно-промышленный комплекс) в разработке и производстве их высокотехнологичных изделий; продвижение на внутренний и внешний рынки данной продукции и результатов соответствующей интеллектуальной деятельности. В целом корпорация участвует в формировании государственной политики и разработке государственной программы вооружения, в выполнении этой программы и государственного оборонного заказа.

Таким образом, и эта государственная корпорация, решая возложенные на неё задачи, осуществляет значительный объём деятельности, которую реализовывало упразднённое Федеральное агентство по промышленности, хотя напоминаем, что создание данной корпорации напрямую не было связано с его ликвидацией.

Обратим внимание, что в отличие от корпорации «Росатом», в отношении которой в ст. 2 соответствующего Федерального закона [17], и корпорации «Роскосмос», в отношении которой

в ст. 1 другого Федерального закона [20], как уже отмечалось, записано, что они являются уполномоченными *органами управления* (курсив наш. – Б.Р.) в своих областях, «Ростех» законодательно не наделён таким статусом. Более того, среди полномочий данной корпорации не указано содействие в выработке государственной политики и нормативно-правовом регулировании в соответствующих областях, как у корпораций «Росатом» и «Роскосмос», но тем не менее, решая возложенные на неё задачи, Государственная корпорация «Ростех» осуществляет значительный объём непосредственно управленческой деятельности.

Конечно, ничего удивительного в наделении государственных корпораций управленческими полномочиями нет. Ведь некоммерческие организации в принципе могут создаваться для достижения управленческих целей [27, ст. 2], при этом закон, определяя государственную корпорацию, особо подчёркивает, что это – некоммерческая организация, созданная для осуществления в том числе управленческих функций [27, ст. 7.1]. Однако в настоящей статье крайне важно подчеркнуть, что государственные корпорации не просто реализуют управленческие функции и полномочия, а во многом заменяют при этом деятельность упраздняемых федеральных органов исполнительной власти.

Выше мы уже писали, что целесообразность такой замены обусловлена тем, что юридические лица, которым в силу децентрализации свойственны более оперативные и гибкие организационные решения, чем централизованным государственным органам, к тому же обладают, как правило, и иными, чем бюджетные структуры, финансовыми возможностями для достижения стоящих перед ними целей.

Например, анализируя деятельность Госкорпорации «Ростех», А.С. Арешкин отмечает следующее. Будучи созданной в сложнейшей ситуации, когда, несмотря на существование соответствующих органов исполнительной власти, значительная часть организаций военно-промышленного комплекса и гражданских отраслей промышленности оказалась в состоянии глубокого кризиса (например, только совокупный убыток нескольких сот унитарных предприятий и акционерных обществ, вошедших в «Ростех», в 2009 г. составлял 61 млрд рублей), корпорация смогла обеспечить уже к концу 2011 г. их общую чистую прибыль в размере 46 млрд рублей. Средняя зарплата по корпорации за 3 года возросла на 40%. Удалось решить и иные задачи, в том числе организационно-управленческого характера [28, с. 440–441].

Достигнутые успехи во многом были обусловлены реализацией удачных решений, связанных с децентрализацией управленческих процессов. Однако «Ростех», как и «Росатом», «Роскосмос», конечно, не является лишь децентрализованной структурой. Согласно ст. 6 Федерального закона от 23 ноября 2007 г. № 270-ФЗ, Президент РФ и Правительство РФ имеют значительное число полномочий в отношении данной корпорации, в том числе по организационным, кадровым и иным вопросам. «Ростех» взаимодействует по необходимым направлениям своей работы и с другими федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами.

Использование в процессе государственного управления некоммерческих организаций, реализующих отдельные государственно-властные полномочия, является новым подходом к осуществлению управленческого процесса, с одной стороны, сочетающим принципы централизации и децентрализации управления, а с другой стороны, – методы публичного и частного права. При этом думается, что общая управленческая конструкция, функционально объединяющая даже федеральные органы исполнительной власти и некоммерческие организации, не может рассматриваться как составная часть чисто государственной системы управления.

Правда, выше отмечалось, что в ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» эта корпорация определена в качестве уполномоченного органа управления в данной сфере, а в ФЗ «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» космическая госкорпорация также обозначена как уполномоченный орган управления. Но, во-первых, статус этих органов должным образом законодательно не прописан, а во-вторых, полагаем, что соответствующая терминология требует дальнейшей проработки.

Дело в том, что в связи с появлением конституционного понятия публичной власти на повестку дня встали вопросы: целесообразно ли говорить о публичном управлении, а если целесообразно, то что следует понимать под таким управлением? При этом необходимо отметить, что указание в ст. 132 Конституции РФ лишь на органы государственной власти, казалось бы, исключает участие иных государственных органов, а также организаций, наделённых государственными полномочиями, в единой системе публичной власти. Однако в ст. 2 Федерального закона «О Государственном Совете Российской Федерации» [29] в развитии конституционного положения даётся понятие единой системы публичной власти, где в качестве её составных

частей помимо органов государственной власти и органов местного самоуправления определяются также иные государственные органы.

Хотя в данном законе ничего не говорится о причастности к системе публичной власти организаций, наделённых государственными полномочиями, но и он сам, и Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» [30] фактически определили существование в стране помимо системы публичной власти наличие также интегральной системы публичного управления. Последняя, являясь более широким понятием, чем система государственного управления, включает дополнительно не только муниципальные органы, но и других субъектов, к которым, на наш взгляд, в частности, следует причислить и организации, наделённые государственно-властными полномочиями, например государственные корпорации.

Вопрос о различии субъектов системы власти и системы управления поднял ещё 40 лет назад Ю.М. Козлов, который утверждал, что система управления включает не только государственные властные органы, но и иные структуры, в том числе негосударственные, например общественные организации [31, с. 6]. Развивая взгляды Ю.М. Козлова применительно к публичному управлению, В.Е. Чиркин уже в наше время отмечал важность деятельности юридических лиц в системе публичного управления [11, с. 265–351].

Помимо рассмотренных нами государственных корпораций, успешно действуют различные публично-правовые компании, государственные внебюджетные фонды, государственные компании, на региональном и местном уровнях имеется немало других юридических лиц публичного права, вносящих свой весомый вклад не только в развитие производственной деятельности, но и в совершенствование публичного управления. Все они вместе с государственными и местными органами, реализующими соответствующие властные полномочия, образуют единую, достаточно эффективную систему публичного управления. Государственные корпорации – это важный субъект данной системы.

Список литературы

1. Власов В.А., Евтихий И.И. Административное право СССР: Учебник для юридических институтов и факультетов. М.: Юрид. изд-во, 1946. 430 с.
2. Ямпольская Ц.А. Органы советского государственного управления в современный период. М.: Изд-во Академии наук СССР, 1954. 228 с.
3. Козлов Ю.М. Предмет советского административного права. М.: Изд-во Московского университета, 1967. 160 с.

4. Пискотин М.И., Лунёв А.Е., Тихомиров Ю.А. Научные основы государственного управления в СССР. М.: Наука, 1968. 439 с.
5. Лунёв А.Е. Теоретические проблемы государственного управления. М.: Наука, 1974. 248 с.
6. Бачило И.Л. Организация советского государственного управления. Правовые проблемы. М.: Наука, 1984. 238 с.
7. Бахрах Д.Н., Лунёв А.Е., Шергин А.П. и др. Гражданин и аппарат управления в СССР. М.: Наука, 1984. 144 с.
8. Конституция Российской Федерации // Российская газета. 1993. 25 декабря. № 237 (853).
9. Тихомиров Ю.А. Публичное право. М.: Изд-во «БЕК», 1995. 486 с.
10. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.
11. Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М.: Норма, 2007. 352 с.
12. Чиркин В.Е. Публично-правовое образование. М.: Норма, 2011. 336 с.
13. Ястребов О.А. Юридическое лицо публичного права. Вопросы теории. М.: Наука, 2010. 382 с.
14. Россинский Б.В. Значение организаций, реализующих государственно-властные полномочия, в системе публичного управления // Административное право и процесс. 2024. № 2. С. 3–9.
15. Коршунов Н.М. Конвергенция частного и публичного права: проблемы теории и практики. М.: Норма, 2011. 240 с.
16. Указ Президента РФ от 20 марта 2008 г. № 369 «О мерах по созданию Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» // СЗ РФ. 2008. № 12. Ст. 1112.
17. Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6078.
18. Указ Президента РФ от 10 июля 2008 г. № 1052 «Вопросы Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростехнологии» // СЗ РФ. 2008. № 28. Ст. 3362.
19. Федеральный закон от 23 ноября 2007 г. № 270-ФЗ (в редакции от 4 августа 2023 г.) «О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех» // СЗ РФ. 2007. № 48 (часть II). Ст. 5814.
20. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 215-ФЗ «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» // СЗ РФ. 2015. № 29 (часть I). Ст. 4341.
21. Указ Президента РФ от 28 декабря 2015 г. № 666 «Об упразднении Федерального космического агентства» // СЗ РФ. 2016. № 1 (часть II). Ст. 203.
22. Указ Президента РФ от 12 мая 2016 г. № 221 «О мерах по созданию Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» // СЗ РФ. 2016. № 20. Ст. 2818.
23. Указ Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2290.
24. Постановление Правительства РФ от 28 июня 2004 г. № 316 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по атомной энергии» // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2779.
25. Постановление Правительства РФ от 26 июня 2004 г. № 314 «Об утверждении Положения о Федеральном космическом агентстве» // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2777.
26. Постановление Правительства РФ от 16 июня 2004 г. № 285 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по промышленности» // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2567.
27. Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.
28. Арешкин А.С. Анализ нормативно-правовых основ деятельности Государственной корпорации «Ростех» и её кадровой политики // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. 2014. № 4. С. 440–446.
29. Федеральный закон от 8 декабря 2020 года № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039.
30. Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 52 (ч. I). Ст. 8973.
31. Алексин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. и др. Советское административное право / Под ред. Ю.М. Козлова. М.: Юридическая литература, 1985. 544 с.

STATE CORPORATIONS AS ENTITIES OF PUBLIC ADMINISTRATION

B.V. Rossinskiy

The article examines the emergence of state corporations in the public administration system as a consequence of the existing trend of constant expansion of the circle of subjects of state and public administration. It is argued that the creation of state corporations is associated with the possibility of them making more rapid and flexible organizational decisions than government bodies, and the presence of financial levers other than those of budgetary structures in order to solve the problems facing them, including those of a managerial nature. The functions and powers of the individual federal services that previously existed in the country and the state corporations Rosatom, Roscosmos and Rostec that were created in their place are compared. It is noted that these state corporations have become authorized subjects of management in the relevant areas. It is concluded that such a focus on non-profit organizations exercising certain state powers is a new approach to the implementation of the public management process, on the one hand, combining the principles of centralization and decentralization of management, and on the other hand, methods of public and private law. It is argued that state corporations are an important subject of the public administration system.

Keywords: administrative law, state control, administrative supervision, control and supervisory activities, moratorium on inspections, supervisory holidays, a special method of regulating control and supervisory activities, reducing administrative pressure on business.

References

1. Vlasov V.A., Evtihiev I.I. Administrative law of the USSR: Textbook for law institutes and faculties. M.: Legal publishing House, 1946. 430 p.
2. Yampolskaya Ts.A. The organs of Soviet public administration in the modern period. M.: Publishing House of the Academy of Sciences of the USSR, 1954. 228 p.
3. Kozlov Yu.M. The subject of Soviet administrative law. M.: Publishing House of Moscow University, 1967. 160 p.
4. Piskotin M.I., Lunev A.E., Tikhomirov Yu.A. Scientific foundations of public administration in the USSR. M.: Science, 1968. 439 p.
5. Lunev A.E. Theoretical problems of public administration. M.: Science, 1974. 248 p.
6. Bachilo I.L. Organization of the Soviet state administration. Legal problems. M.: Science, 1984. 238 p.
7. Bakhrakh D.N., Lunev A.E., Shergin A.P., et al. The citizen and the administrative apparatus in the USSR. M.: Science, 1984. 144 p.
8. The Constitution of the Russian Federation // Rossiyskaya gazeta. 1993. December 25th. № 237 (853).
9. Tikhomirov Yu.A. Public law. M.: Publishing house «BEK», 1995. 486 p.
10. The Law of the Russian Federation on the Amendment to the Constitution of the Russian Federation dated March 14, 2020 № 1-FCL «On improving the regulation of certain issues of the organization and functioning of public power» // CL RF. 2020. № 11. Art. 1416.
11. Chirkin V.E. A legal entity of public law. M.: Norm, 2007. 352 p.
12. Chirkin V.E. Public legal education. M.: Norm, 2011. 336 p.
13. Yastrebov O.A. A legal entity of public law. Questions of theory. M.: Science, 2010. 382 p.
14. Rossinsky B.V. The importance of organizations exercising state authority in the system of public administration // Administrative law and process. 2024. № 2. P. 3–9.
15. Korshunov N.M. Convergence of private and public law: problems of theory and practice. M.: Norm, 2011. 240 p.
16. Decree of the President of the Russian Federation dated March 20, 2008 № 369 «On measures to establish the State Atomic Energy Corporation Rosatom» // CL RF. 2008. № 12. Art. 1112.
17. Federal Law of December 1, 2007 № 317-FL «On the State Atomic Energy Corporation Rosatom» // Federal Law of the Russian Federation. 2007. № 49. Art. 6078.
18. Decree of the President of the Russian Federation dated July 10, 2008 № 1052 «Issues of the State Corporation for the Promotion of the Development, production and export of high-tech industrial products «Rostechologii» // CL RF. 2008. № 28. Art. 3362.
19. Federal Law of November 23, 2007 № 270-FL (as amended on August 4, 2023) «On the State Corporation for the Promotion of the Development, Production and export of high-tech industrial products Rostec» // CL RF. 2007. № 48 (Part II). Art. 5814.20.
20. Federal Law of July 13, 2015 № 215-FL «On the State Corporation for Space Activities Roscosmos» // CL RF. 2015. № 29 (Part I). Art. 4341.
21. Decree of the President of the Russian Federation dated December 28, 2015 № 666 «On the abolition of the Federal Space Agency» // CL RF. 2016. № 1 (Part II). Art. 203.
22. Decree of the President of the Russian Federation dated May 12, 2016 № 221 «On measures to establish the State Corporation for Space Activities Roscosmos» // CL RF. 2016. № 20. Art. 2818.
23. Decree of the President of the Russian Federation dated May 12, 2008 № 724 «Issues of the system and structure of federal executive authorities» // CL RF. 2008. № 20. Art. 2290.
24. Decree of the Government of the Russian Federation dated June 28, 2004 № 316 «On Approval of the Regulations on the Federal Atomic Energy Agency» // CL RF. 2004. № 27. Art. 2779.
25. Decree of the Government of the Russian Federation dated June 26, 2004 № 314 «On Approval of the Regulations on the Federal Space Agency» // CL RF. 2004. № 27. Art. 2777.
26. Decree of the Government of the Russian Federation dated June 16, 2004 № 285 «On Approval of the Regulations on the Federal Agency for Industry» // CL RF. 2004. № 25. Art. 2567.
27. Federal Law № 7-FL of January 12, 1996 «On Non-profit Organizations» // CL RF. 1996. № 3. Art. 145.
28. Areshkin A.S. Analysis of the regulatory framework of the Rostec State Corporation and its personnel policy // Bulletin of the PFUR. Series: Legal Sciences. 2014. № 4. P. 440–446.
29. Federal Law № 394-FL of December 8, 2020 «On the State Council of the Russian Federation» // CL RF. 2020. № 50 (Part III). Art. 8039.
30. Federal Law of December 21, 2021 № 414-FL «On the general principles of the organization of public administration in the subjects of the Russian Federation» // CL RF. 2021. № 52 (Part I). Art. 8973.
31. Alekhine A.P., Karmolitsky A.A., Kozlov Yu.M. et al. Soviet administrative law / Edited by Yu.M. Kozlov. M.: Legal literature, 1985. 544 p.