

Парапубличные организации как субъекты финансового права

Аннотация. В статье анализируется классификация субъектов финансового права, предложено включить в нее наряду с публичными и частными субъектами также парапубличных субъектов, под которыми предложено понимать наделенные властными полномочиями юридические лица, созданные на основании закона для осуществления управления, оказания государственных услуг и выполнения иных публичных функций. В основе выделения данной категории лежит необходимость реализации публичных интересов в современных условиях. Проведен анализ зарубежного опыта делегирования государственных полномочий парапубличным организациям в Бразилии и Великобритании, в том числе исследован правовой статус негосударственных организаций, исполняющих публичные функции. Предложено использовать договорный метод регулирования финансовых отношений, в том числе с применением публичных договоров в финансовом праве. Внедрение в механизм государственного управления института договора, автономии, финансовой независимости и самоуправления поможет решить ряд ключевых проблем осуществления финансовой деятельности. При этом необходимо развивать уже существующий в финансовом праве институт публичных договоров, под которыми предлагаем понимать заключенное в установленной форме в публичных целях соглашение двух или более субъектов, один из которых является органом публичной власти, направленное на реализацию публичного интереса.

Ключевые слова: публичные субъекты; субъекты финансового права; парапубличные организации; публичный договор; публичные цели; финансовое право; финансовые правоотношения; делегирование полномочий; финансовая деятельность; государственная власть.

Для цитирования: Горлова Е. Н. Парапубличные организации как субъекты финансового права // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — Т. 15. — № 11. — С. 114–121. — DOI: 10.17803/1994-1471.2020.120.11.114-121.

Para-Public Organizations as Subjects of Financial Law

Elena N. Gorlova, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Financial Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
engorlova@msal.ru

Abstract. The paper examines the classification of subjects of financial law; it is proposed that, along with public and private entities, they should also include para-public entities. The authors suggest defining para-public entities as authorized legal entities established by law for exercising public administration, providing public services and performing other public functions. This category is based on the need to implement public interests in modern

© Горлова Е. Н., 2020

* Горлова Елена Николаевна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры финансового права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
engorlova@msal.ru

conditions. The author analyses foreign experience concerning delegation of government powers to para-public organizations in Brazil and the United Kingdom. The author has examined the legal status of non-state organizations, performing public functions. It is proposed to use a contractual method of regulation of financial relations, including the application of standard form contracts (public contracts) in financial law. The introduction of the institution of contract, autonomy, financial independence and self-government into the mechanism of public administration will help to solve a number of key problems of financial activity. At the same time, it is necessary to develop the institution of standard form contracts (public contracts) already existing in financial law, by which we propose to refer to the agreement concluded in the established form for public purposes by two or more entities, one of which is a public authority, and aimed at the realization of the public interest.

Keywords: public entities; subjects of financial law; para-public organizations; standard form contract; public purposes; financial law; financial relations; delegation of powers; financial activities; state power.

Cite as: Gorlova EN. Parapublichnye organizatsii kak subekty finansovogo prava [Para-Public Organizations as Subjects of Financial Law]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava*. 2020;15(11):114-121. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.120.11.114-121. (In Russ., abstract in Eng.).

Концепция деления права на публичное и частное известна еще со времен Древнего Рима. Так, знаменитый римский юрист Ульпиан писал: «Изучение права распадается на две части: публичное и частное (право). Публичное право, которое (относится) к положению римского государства, частное, которое (относится) к пользе отдельных лиц; существует полезное в общественном отношении и полезное в частном отношении»¹.

В современных финансовых правоотношениях нередко полезное в общественном отношении и полезное в частном отношении не противопоставляются, а сочетаются, потому как, с одной стороны, польза отдельных лиц может быть выгодна государству, с другой стороны, государственное развитие и процветание положительно сказывается на частных интересах.

Традиционно всех субъектов финансового права по объему их прав и обязанностей подразделяют на две группы: публичные и частные субъекты. К публичным субъектам относятся государство в целом, его административно-территориальные подразделения, органы государственной власти и органы местного самоуправления, специализированные финансовые организации, а также специально создаваемые для выражения публичных интересов и реализации публичных целей организации. Частные субъекты — это юридические и физические лица,

а также индивидуальные предприниматели, преследующие в финансовых отношениях свои частные интересы.

Поскольку финансовая деятельность осуществляется для достижения публичных целей и реализации публичных интересов, особое место среди субъектов финансовых правоотношений принадлежит носителям таких интересов — публичным субъектам, которые обладают целевой финансовой правоспособностью. Это означает, что их полномочия непосредственно направлены на реализацию публичных интересов. В целом данный подход соответствует традиционному пониманию роли государства в развитии национальной экономики, когда публичное образование является главным или даже единственным субъектом принятия ключевых управленческих решений и их реализации на местах.

Вместе с тем необходимо отметить, что современная высокотехнологичная экономика в своем развитии следует интересам частных лиц, создающих и развивающих те или иные направления бизнеса, а цифровая информационная среда позволяет обходить большинство государственных ограничений и запретов. Представляется, что в таких условиях жесткое административно-командное регулирование по вертикали не является в полной мере эффективным, для реализации публичных целей современному

¹ Цит. по: Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства : учебник для вузов. М. : Инфра-М, 1999. С. 101.

государству необходимо учитывать интересы частных лиц и использовать методы согласования публичных и частных интересов.

Иными словами, для реализации публичных интересов государству неизбежно придется взаимодействовать с частными лицами, которые выступают в качестве полноценных субъектов финансовой деятельности и наделяются широким кругом прав и обязанностей. Следовательно, сегодня в финансовых правоотношениях метод властных предписаний не является преобладающим, все большее значение приобретает диспозитивный метод правового регулирования.

Наиболее ярким проявлением диспозитивности в финансовом праве является институт договора. Договоры в публичных отраслях права существенно отличаются от частноправовых договоров; полагаем, что для их наиболее эффективного применения должна быть создана принципиально новая договорная теория, базирующаяся не на частноправовых договорах, а на особенностях публичных отраслей современного права.

Например, в Бразилии существует интересная форма договорных отношений в сфере публичного права — договор управления (*contrato de gestão*), который не является частноправовым договором, а скорее представляет собой подобие российского административного договора. Договор управления нашел свое закрепление в Конституции Бразилии (ст. 37, § 8), где сказано, что «управленческая, бюджетная и финансовая автономия прямого и косвенного администрирования может быть расширена посредством договора, который должен быть подписан между его администраторами и публичной властью, цель которой состоит в том, чтобы установить цели эффективности для органа или организации, при этом закон предусматривает: I — срок действия договора; II — элементы управления и критерии оценки работы, прав, обязанностей и

ответственности должностных лиц; III — оплату труда персонала»².

Для понимания сущности данного договора необходимо более подробно рассмотреть концепцию косвенного управления, применяемую в Бразилии. Косвенное управление как форма децентрализации власти означает, что центральная власть передает выполнение определенных услуг юридическим лицам, но осуществляет над ними необходимый контроль, чтобы гарантировать, что они достигают те цели, ради которых данные полномочия были переданы.

Первоначально использовалась процедура делегирования выполнения услуг частным компаниям посредством заключения концессионного договора (*contrato de concessão*), преимуществом которой была возможность предоставлять публичные услуги, не вкладывая государственные ресурсы. Любой концессионный договор имеет два аспекта: государство, стремясь к общему интересу, старается установить более низкие цены, доступные для населения, а коммерческие организации ориентируются на получение прибыли и по этой причине заинтересованы в повышении цен. Впоследствии бразильскому государству приходилось все чаще вмешиваться в деятельность организаций-концессионеров, в том числе оказывая им финансовую помощь, беря на себя их риски. В итоге концессия перестала представлять интерес для государства, начался поиск новых форм децентрализации.

В настоящее время в Бразилии существуют следующие виды децентрализованных субъектов (юридических лиц, которым государство делегировало ряд своих полномочий):

- 1) автаркии;
- 2) публичные компании и компании со смешанным капиталом;
- 3) фонды;
- 4) иные юридические лица, наделенные соответствующими полномочиями³.

² Constituição da República Federativa do Brasil // URL: http://www.russobras.com/doc/const_do_brasil_1988.pdf (дата обращения: 01.05.2020).

³ A Lei Orgânica do Município de São Paulo, de 4-4-1990 // URL: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-0-de-04-de-abril-de-1990> (дата обращения: 01.05.2020).

В настоящее время автаркии считаются наиболее подходящей организационной формой для предоставления государственных услуг. Термин «автаркия» состоит из двух сопоставленных элементов: *autós* (собственное) и *archia* (руководство, управление), то есть буквально «собственное руководство, самоуправление». Данный термин впервые появился в итальянской теории права. В бразильском законодательстве он используется в другом значении. Легальное понятие автаркии выглядит следующим образом: это автономное учреждение, созданное на основании закона, обладающее особой правосубъектностью, собственными активами и доходами, призванное выполнять типовые виды деятельности государственного управления, которые требуют для их наилучшего осуществления децентрализованного административного управления и финансирования⁴.

Выделяют следующие основные характеристики автаркий:

- 1) создание на основе закона;
- 2) публичная правосубъектность;
- 3) способность к самоуправлению;
- 4) специализация целей или видов деятельности;
- 5) подконтрольность государственной власти.

Существуют два основных типа организаций, которым бразильское государство делегирует свои полномочия: исполнительные агентства (*agências executivas*) и регулирующие агентства (*agências reguladoras*). Их можно было бы называть органами власти, но они по своей природе не являются органами исполнительной власти, в отличие от министерств.

Исполнительные агентства — это автаркии или фонды, заключившие с органами исполнительной власти договоры управления и представившие планы стратегического развития в определенной сфере деятельности. Профильное министерство осуществляет функции по надзору за деятельностью исполнительных агентств. Таким образом, исполнительные агентства —

это не специально создаваемые для этих целей юридические лица, а ранее созданные организации, пожелавшие заключить договор управления. К исполнительным агентствам относятся Национальный институт метрологии, стандартизации и промышленного качества (*Instituto Nacional de Metrologia, Normatização e Qualidade Industrial (Inmetro)*), Национальное агентство развития Северо-востока (*Agência Nacional do Desenvolvimento do Nordeste (Adene)*) и др.⁵

Регулирующие агентства создаются как автаркии с особым правовым режимом: законодательными актами им предоставляется большая автономия по сравнению с органами государственной власти, в частности их решения не подлежат оценке другими органами государственной власти, за исключением органов власти, с которыми они связаны. Однако регулирующие агентства не освобождаются от контроля со стороны судебной власти, Национального конгресса (парламента), а также Счетной палаты (*Tribunal de Contas*). Полномочия регулирующих агентств четко определены нормативными актами или договорами и состоят в следующем: осуществлять регулирование в соответствующей сфере деятельности (которое заключается в издании не противоречащих государственным законам нормативных актов для ограниченного круга лиц), проводить торги по выбору частных подрядчиков для выполнения работ (оказания услуг, поставки товаров), предоставлять разрешения, устанавливать тарифы, осуществлять полномочия по контролю, налагать санкции, выполнять роль омбудсмана по жалобам и другие полномочия, делегированные им государственной властью. Иными словами, органы исполнительной власти передают таким агентствам большой объем полномочий. К регулирующим агентствам относятся Национальное агентство по регулированию электрической энергии (*Agência Nacional de Energia Elétrica — ANEEL*), Национальное телекоммуникационное агентство (*Agência Nacional de Telecomunicações —*

⁴ Decreto-lei № 200, de 25 de Fevereiro de 1967 (Art. 5º) // URL: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm (дата обращения: 01.05.2020).

⁵ *Chimiti W.* Agências reguladoras x agências executivas // URL: <https://blog.grancursosonline.com.br/agencias-reguladoras-x-agencias-executivas/> (дата обращения: 01.05.2020).

ANATEL), Национальное агентство нефти, природного газа и биотоплива (Agência Nacional de Petróleo Gás Natural e Biocombustíveis — ANP), Национальное агентство по надзору за здоровьем (Agência Nacional de Vigilância Sanitária — ANVISA) и ряд других⁶.

В сфере финансовой деятельности особое значение имеет правовой статус таких автаркий, как Сберегательный банк (Caixa Econômica), отраслевые пенсионные фонды (Institutos de Aposentadoria e Pensões): они являются яркими примерами сочетания публично-правового и частноправового статуса субъектов, действующих в рамках частноправовых отношений, но для реализации публичных функций государства по организации денежного обращения и созданию фондов пенсионных накоплений.

Договоры управления являются инструментами, отвечающими за установление отношений между центральным правительством и общественными организациями, они устанавливают стимулы и гарантии, а также позволяют осуществлять мониторинг и контроль согласованных обязательств сторон. У сторон в таких договорах нет противоположных интересов, их интересы совпадают и направлены на достижение общественных целей. Посредством данных договоров разные субъекты структурируют обязанности и права в общих интересах и получают взаимную выгоду — при условии эффективного выполнения действий, предусмотренных в договоре. Права, гарантированные общественной организации в договоре управления, не освобождают ее от необходимости подчиняться публичной администрации. Организация обязана должным образом выполнять возложенные на нее задачи. В той мере, в которой она выполняет эти действия надлежащим образом, она будет иметь право требовать, чтобы государство выполняло свои соответствующие обязанности⁷.

Следовательно, договор управления позволяет изменить структуру правосубъектности не

только частных лиц, но и государства, возлагая на него определенные обязанности, связанные с обязательствами, взятыми государством на себя в отношении отдельных общественных организаций.

Таким образом, существует практика делегирования государственных полномочий субъектам, которых нельзя в полной мере назвать частными, потому что они наделяются публичной правоспособностью и должны реализовывать публичные цели. В то же время именовать данных субъектов органами публичной власти также неправильно, потому что их полномочия не в полной мере соответствуют полномочиям органа власти.

Полагаем возможным именовать их парапубличными организациями. Они учреждены публичной властью с целью оптимизации ресурсов, сокращения затрат и улучшения предоставления услуг. Для реализации указанных целей данные организации наделяются специальной правоспособностью, включающей право осуществлять нормативное регулирование, контроль и распределение государственных финансовых ресурсов.

В российском законодательстве также есть примеры юридических лиц, наделенных особым статусом в целях обеспечения реализации ими публичных задач и функций. Российская Федерация и иные публичные образования участвуют в финансовых правоотношениях как самостоятельно, так и через свои органы власти, а также посредством учреждения государственных корпораций, государственных компаний, государственных и муниципальных унитарных предприятий, учреждений, автономных организаций — всех их можно именовать парапубличными организациями.

В современных условиях государственные органы, действующие в сфере финансовых отношений, не могут реализовывать свои полномочия без участия государственных корпора-

⁶ Di Pietro M. S. Z. *Direito administrativo*. São Paulo : Atlas, 2014. Pp. 242–286. URL: <https://archive.org/details/direitoadministrativomariasylviazanelladipietro/page/n283/mode/2up> (дата обращения: 01.05.2020).

⁷ Almeida M. B. *Contratos de gestão: conceito, origem, natureza jurídica, objetivos e características* // Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 20, n. 4541, 7 dez. 2015. URL: <https://jus.com.br/artigos/33672> (дата обращения: 01.05.2020).

ций и государственных компаний. Основные отличия данных субъектов финансового права от государственных органов — это, во-первых, ограниченный объем или отсутствие властных полномочий и, во-вторых, определенная степень обособления от государства. Государство не отвечает по обязательствам корпораций и компаний, а они не отвечают по обязательствам государства. В то же время данные субъекты призваны реализовывать публичные цели и в связи с этим обладают специальной правоспособностью, вся их деятельность должна быть направлена на достижение целей, для которых они созданы, а объем полномочий определяется федеральными законами, а также актами Президента РФ, Правительства РФ, Центрального банка РФ или отраслевых министерств.

Государственные компании создаются для оказания государственных услуг и выполнения иных функций в интересах государства. Государственные и муниципальные унитарные предприятия, учреждения и автономные организации имеют стратегическое значение для национальной экономики России, поскольку создаются для решения важных задач в сферах экономики, социального обеспечения, национальной обороны и безопасности, научно-технического развития.

В Великобритании аналогом государственных корпораций и государственных учреждений является особый субъект — QUANGO ((quasi-autonomous non-governmental organisation), далее — КВАНГО, квазиавтономная негосударственная организация). Используется и другое сокращение — NDPB, негосударственный публичный орган.

КВАНГО обладает рядом признаков:

- это некоммерческая организация;
- она имеет определенный мандат на осуществление некоторых властных полномочий или публичных функций;

- в своей деятельности руководствуется не только первичностью выполнения публичных задач, но и принципами экономической эффективности;
- на ее работников не распространяются ограничения, характерные для государственных служащих;
- оплата труда сотрудников заметно отличается (в сторону увеличения) от вознаграждения государственных служащих;
- действует под эгидой (или в системе) конкретного органа государственной власти.

Значительное число подобных организаций ранее носило название «комиссия», главная задача которых заключалась в консультировании по тем или иным вопросам. С середины 2000-х гг. численность КВАНГО стала сокращаться. Основная критика в их адрес заключалась в неэффективном расходовании бюджетных средств. Появился даже термин «КВАНГОкрапия»⁸.

В настоящее время количество КВАНГО в Великобритании сократилось, но они продолжают действовать, подчиняясь органам государственной власти. Их правовой статус закреплен в законах, например Public Bodies Act 2011⁹, а также в подзаконных актах учредивших их органов власти. Данные организации действуют в различных сферах жизни общества и реализуют некоторые государственные полномочия по регулированию (саморегулированию) в сфере образования, здравоохранения, поддержки бизнеса, решению ряда социальных проблем¹⁰.

Таким образом, диспозитивность в существовании данных квазиавтономных негосударственных организаций выражается в их обособлении от органов государственной власти (arms-length bodies) и наделении их статусом негосударственного юридического лица. В то же время для осуществления возложенных на них функций КВАНГО наделяются определен-

⁸ Романовская О. В. КВАНГО (QUANGO) — правовая модель повышения эффективности государственной власти // Вестник Поволжского института управления. 2018. Т. 18. № 5. С. 39–40.

⁹ URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/24/contents> (дата обращения: 01.05.2020).

¹⁰ URL: <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/one-by-one-the-quangos-are-abolished-but-at-what-cost-2036175.html> (дата обращения: 01.05.2020).

ными публичными полномочиями и получают бюджетные средства.

Очевидно, что привлечение негосударственных субъектов к реализации функций публичной власти является общемировой тенденцией. Несмотря на то что оптимальная структура децентрализации полномочий в настоящее время не разработана, значительные шаги в данном направлении были осуществлены, в частности, в Бразилии и Великобритании. Именно в финансовой деятельности данная тенденция имеет особое значение, потому что реализация публичных целей и задач всегда сопровождается выделением государственных денежных средств. Внедрение в механизм государственно-го управления института договора, автономии, финансовой независимости и самоуправления поможет решить ряд ключевых проблем осуществления финансовой деятельности, в частности проблему эффективности использования денежных ресурсов государства. При этом необходимо развивать уже существующий в финансовом праве институт публичных договоров, под которыми предлагаем понимать заключенное в установленной форме в публичных целях соглашение двух или более субъектов, один из которых является органом публичной власти,

направленное на реализацию публичного интереса.

Для этого необходимо юридически оформить правовой статус таких субъектов финансового права, как парапубличные организации, под которыми предлагаем понимать наделенные властными полномочиями юридические лица, созданные на основании закона для осуществления управления, оказания государственных услуг и выполнения иных публичных функций. В свою очередь, классификацию субъектов финансового права на публичных и частных необходимо дополнить категорией парапубличных субъектов.

Полагаем, что в будущем ряд финансово-правовых отношений выйдут из-под полного контроля государства и перейдут под полное или частичное управление парапубличных организаций или частных субъектов. В связи с этим необходимо уделять пристальное внимание правовому статусу парапубличных организаций и порядку их взаимодействия с публичными субъектами — полагаем одной из актуальных задач современной финансово-правовой науки создание модели взаимодействия публичных органов власти и парапубличных организаций на началах делегирования полномочий, публичного надзора и партнерства.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Нерсесянц В. С.* Общая теория права и государства : учебник для вузов. — М. : Инфра-М, 1999. — 539 с.
2. *Романовская О. В.* КВАНГО (QUANGO) — правовая модель повышения эффективности государственной власти // Вестник Поволжского института управления. — 2018. — Т. 18. — № 5. — С. 37–45.
3. *Almeida M. B.* Contratos de gestão: conceito, origem, natureza jurídica, objetivos e características // Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 20, n. 4541, 7 dez. 2015. — URL: <https://jus.com.br/artigos/33672> (дата обращения: 01.05.2020).
4. *Chimiti W.* Agências reguladoras x agências executivas // URL: <https://blog.grancursosonline.com.br/agencias-reguladoras-x-agencias-executivas/> (дата обращения: 01.05.2020).
5. *Di Pietro M. S. Z.* Direito administrativo. — São Paulo : Atlas, 2014. — 1008 p.

Материал поступил в редакцию 1 мая 2020 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Nersesyanc V. S. Obshchaya teoriya prava i gosudarstva : uchebnyy dlya vuzov. — M. : Infra-M, 1999. — 539 s.
2. Romanovskaya O. V. KVANGO (QUANGO) — pravovaya model' povysheniya effektivnosti gosudarstvennoy vlasti // Vestnik Povolzhskogo instituta upravleniya. — 2018. — T. 18. — № 5. — S. 37–45.
3. Almeida M. B. Contratos de gestão: conceito, origem, natureza jurídica, objetivos e características // Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 20, n. 4541, 7 dez. 2015. — URL: <https://jus.com.br/artigos/33672> (data obrashcheniya: 01.05.2020).
4. Chimiti W. Agências reguladoras x agências executivas // URL: <https://blog.grancursosonline.com.br/agencias-reguladoras-x-agencias-executivas/> (data obrashcheniya: 01.05.2020).
5. Di Pietro M. S. Z. Direito administrativo. — São Paulo : Atlas, 2014. — 1008 p.