

О. В. Романовская*

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ДЕЛЕГИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ВЛАСТНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ СУБЪЕКТАМ ЧАСТНОГО ПРАВА (на примере управляющих компаний)

Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 16-03-50051.

Аннотация. В статье рассматривается правовой статус управляющих компаний, создаваемых для выполнения отдельных государственно-властных полномочий применительно к ограниченной территории. Констатируется, что подобный опыт носит распространённый характер и используется в отношении зон территориального развития, территорий опережающего социально-экономического развития, особых экономических зон, международного медицинского кластера, свободного порта «Владивосток». Особое внимание в статье уделено правовому статусу управляющей компании инновационного центра «Сколково» — Фонда развития Центра разработки и коммерциализации новых технологий. Выделены ее правовые характеристики. Дана оценка правовым нормам, определяющим порядок осуществления Фондом публичных полномочий. Формулируется вывод о значимости государственного контроля за самими управляющими компаниями, управомоченными на осуществление отдельных государственно-властных полномочий. Управляющие компании должны выполнять переданные государственные полномочия в интересах всего общества, а не какой-то отдельной организации, группы лиц. Приводятся примеры проверок, проводимых в отношении управляющей компании центра «Сколково». Анализируются отдельные положения отчета Счетной палаты РФ о результатах контрольного мероприятия «Проверка использования средств федерального бюджета, направленных на реализацию мероприятий, связанных с созданием и обеспечением функционирования инновационного центра «Сколково» в 2013-2015 годах» (совместно с Федеральной службой безопасности РФ). В отчете акцентируется внимание на том, что многие органы государственной власти не осуществляют свои полномочия на территории «Сколково». Законодательство исходит из того, что должны быть созданы специальные подразделения федеральных органов государственной власти и органов контроля за уплатой страховых взносов. Однако в подавляющем большинстве случаев такие органы не созданы. Присутствует недобросовестный подход к порядку определения полномочий высшего должностного звена (отсутствуют должностные инструкции). В статье обращено также внимание на то, что формирование территорий с особым статусом и с соответствующей управляющей компанией предусматривается Федеральным законом от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации». Но и в этом случае присутствуют такие же недостатки правового регулирования, которые зафиксированы в статусе Фонда «Сколково».

© Романовская О. В., 2017

* Романовская Ольга Валентиновна, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой Пензенского государственного университета
pgu-gpd@yandex.ru
440000, Россия, г. Пенза, ул. Красная, д. 40.

Ключевые слова: делегирование, власть, государство, полномочия, территория, особый статус, управляющая компания, правовой статус, Сколково, конституционные основы.

DOI: 10.17803/1729-5920.2017.123.2.032-041

Вопрос организации публичной власти имеет большое значение для любого государства в любой исторический период. Традиционно считалось, что основной субъект при решении указанного вопроса — орган государственной власти, обладающий монополией на принуждение. Однако современный мир обозначил тенденцию, суть которой — определенное размытие устоявшихся понятий и ценностей. Все чаще звучит проблема децентрализации государства, которая приобретает различные формы, порой столь специфические, что некоторым отечественным правоведам приходится констатировать определенную «приватизацию власти». В общих чертах под этим следует понимать вовлечение субъектов частного права в процесс осуществления государственной власти. Формы вовлечения могут носить различный характер. Наибольшее распространение получает делегирование негосударственной организации властных полномочий.

Сам институт делегирования полномочий (причем даже в границах перераспределения статусных элементов между носителями публичной власти) в нашем государстве «подается» с большой осторожностью. Для сравнения достаточно обратиться к британской доктрине, чтобы увидеть, насколько распространено делегированное правотворчество, когда правом на принятие законодательных актов наделяются исполнительные органы государства. История России чувствительна к подобным процессам, поскольку еще свежо в памяти длительное противостояние парламента и правительства, которое сопровождалось серьезными проблемами.

Сейчас ситуация изменилась: глобализация, экономический кризис, эпоха санкций и нарастания противостояния Запада и Востока и др. Все это обуславливает поиск новых форм и методов государственного регулирования общественных отношений, к которым в большей мере предъявляются оценочные средства, характерные для частноправовых институтов. Обращение к программным документам Правительства Российской Федерации показывает, что одно из приоритетных направлений

в нынешних условиях — прекращение избыточного государственного регулирования и ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р утверждена Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, которая устанавливает: «Государство может создать необходимые условия и стимулы для развития бизнеса, но не должно подменять бизнес собственной активностью». В Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года (утверждены Правительством Российской Федерации 14 мая 2015 г.) обращено внимание на высокую долю присутствия государства в экономике при низкой эффективности его участия в ней. Запуск новой модели роста, по мнению Правительства Российской Федерации, возможен при соблюдении двух условий: макроэкономической стабильности и повышения качества государственного управления. Обратим внимание на второй элемент, который должен означать модернизацию системы государственного управления, ее оптимизацию, повышение квалификации управленческого аппарата и переход к использованию современных информационных и управленческих технологий. В подавляющем большинстве документов указывается на сокращение избыточных функций государства.

Справедливости ради отметим: сказанное выше — мировая тенденция. Прав В. Л. Толстых, который указывает, что либеральная модель выдвинула лозунг «меньше государства», поскольку усиление государства оценивалось как почва для роста тоталитаризма. Как следствие, «обратной стороной стигматизации политической сферы являются идеализация неполитической сферы, т.е. сферы экономических отношений, и создание благоприятных условий для экспансии рыночных механизмов социального регулирования. Значение рынка, таким образом, выходит за пределы товарно-денежного обмена — рынок становится основанием общего и индивидуально-

го процветания и счастья»¹. В результате мы переносим модель управления в экономике на политическую сферу, в том числе передачу государственно-властных полномочий негосударственным организациям.

Одной из форм делегирования властных полномочий субъектам частного права в российской практике следует признать создание управляющих компаний с территориальной юрисдикцией. Подобная модель отражена в федеральных законах от:

- 3 декабря 2011 г. № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;
- 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»;
- 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре "Сколково"»;
- 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»;
- 29 июня 2015 г. № 160-ФЗ «О международном медицинском кластере и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;
- 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток».

В каждом из этих законов предусматривается создание управляющей компании с специальной правосубъектностью. Их особенностью выступает распространение управленческих функций по территориальному признаку, что еще больше роднит компании с органами государственной власти.

Проанализируем статус управляющей компании «Сколково», который в Законе № 244-ФЗ носит весьма завуалированный характер. Управляющая компания — это «российское юридическое лицо, на которое в порядке, установленном Президентом РФ, возложена реализация проекта» (ст. 2). Статья 5 Федерального закона «Об инновационном центре "Сколково"» определяет ее полномочия по обеспечению функционирования инфраструктуры территории Центра и его жизнедеятельности, которые в большей мере совпадают с публичными функциями, свойственными органам местного самоуправления. Например, управляющая компания осуществляет следующие действия:

- присваивает наименования улицам, площадям и иным объектам на территории Центра, где проживают граждане, устанавливает нумерацию домов (п. 21 ст. 14 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» относит к вопросам местного значения: присвоение адресов объектам адресации, изменение, аннулирование адресов, присвоение наименований элементам улично-дорожной сети, наименований элементам планировочной структуры в границах поселения, изменение, аннулирование таких наименований, размещение информации в государственном адресном реестре);
- утверждает форму градостроительного плана земельного участка (п. 26 ст. 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в числе вопросов местного значения городского округа закрепляет утверждение генеральных планов городского округа, правил землепользования и застройки и т.д.);
- предоставляет разрешения на осуществление образовательной и медицинской деятельности, утверждает правила осуществления образовательной и медицинской деятельности (это уже лицензируемые виды деятельности, данные полномочия относятся к компетенции органов государственной власти).

Приведенные полномочия (это далеко не полный перечень) дополнительно расшифровываются в последующих статьях Закона № 244-ФЗ, причем они не требуют какого-либо одобрения со стороны органов государства, им не санкционируются, реализуются управляющей компанией самостоятельно.

Функции управляющей компании осуществляет Фонд развития Центра разработки и коммерциализации новых технологий. Согласно Уставу (утвержден советом Фонда, протокол № 13 от 17 марта 2015 г.) Фонд является не имеющей членства некоммерческой организацией, формирующей свое имущество на основе добровольных имущественных взносов и преследующей социальные, благотворительные, культурные, образовательные и иные

¹ Толстых В. Л. Миф о войне как центральный элемент международно-правовой идеологии // Российский юридический журнал. 2015. № 6. С. 43—53.

общественно полезные цели. Учредителями фонда являются Российская академия наук, Государственная корпорация «Внешэкономбанк», ОАО «РОСНАНО», МГТУ имени Н. Э. Баумана, Российская венчурная компания, Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере. Определено, что Фонд может заниматься предпринимательской деятельностью. Основная цель деятельности Фонда — развитие инноваций. Согласно ст. 7 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» фондом признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов и преследующая социальные, благотворительные, культурные, образовательные или иные общественно полезные цели. Есть важная особенность: имущество, переданное фонду его учредителями (учредителем), является собственностью фонда.

Фонд развития Центра разработки и коммерциализации новых технологий получил статус управляющей компании вне конкурсной процедуры. Наоборот, его создание имело целевой характер. Правовой основой деятельности служит решение Комиссии при Президенте Российской Федерации по модернизации и технологическому развитию экономики России от 26 октября 2010 г.² Оформлено это решение в виде мандата на выполнение функций управляющей компании. Однако текст мандата не содержит каких-либо утверждающих подписей. Пункт 1.1 Преамбулы только указывает: «Настоящий Мандат разработан в развитие решений Комиссии по модернизации и технологическому развитию экономики России при Президенте Российской Федерации, а также Распоряжения Президента Российской Федерации № 446-рп от 02 июля 2010 г.».

Подобная модель подвергается жесткой критике. Е. В. Гриценко указывает на статус Комиссии — совещательного органа при Президенте РФ³. Нельзя не сказать, что применительно к подобному виду органов предъявляются претензии относительно выполнения ими полномочий вне статуса лица, при котором они созданы. С. А. Авакьян считает, что многочисленные советы и комиссии с совещательно-консультативными функциями, действующие при Президенте РФ, не могут рассматриваться как часть аппарата Президента, его Администрации, поскольку они состоят из лиц, выполняющих свои функции в силу должностного положения или на общественных началах⁴. С подобной точкой зрения согласен Д. Н. Петровский⁵. А. А. Панов дополняет: «Основной признак консультативно-совещательных органов при главе государства — отсутствие у них права издания от своего имени общеобязательных нормативно-правовых актов, рекомендательный характер их решений, принимаемых коллегиально. Вместе с тем рекомендации вспомогательных советов и комиссий могут быть реализованы в правовых актах Президента и Правительства, в разработке законопроектов, вносимых в Государственную Думу в порядке законодательной инициативы главы государства, либо в деятельности органов государственной власти, представители которых входят в их состав»⁶.

В мандате Фонда сделана ссылка на Распоряжение Президента РФ № 446-рп от 02 июля 2010 г., но и оно не является первоосновой мандата. В преамбуле Распоряжения констатируется: «В связи с созданием некоммерческой организации “Фонд развития Центра разработки и коммерциализации новых технологий” и наделением ее функциями управляющей компании проекта (курсив наш. — О. Р.) создания территориально обособленного комплекса для развития исследований и разработок

² Правовой статус участников инновационного центра «Сколково» (интервью с И. А. Дроздовым, директором по правовым вопросам Фонда развития Центра разработки и коммерциализации новых технологий (Фонда «Сколково»)).

³ Гриценко Е. В. Конституционные основы и правовые формы привлечения частных субъектов к решению муниципальных задач в России в сравнительной перспективе // Закон. 2013. № 2. С. 113—128.

⁴ Авакьян С. А. Конституционное право России : в 2 т. М., 2005. Т. 2. С. 347.

⁵ Петровский Д. Н. К вопросу об устройстве вспомогательных органов общей компетенции при главе государства // Конституционное и муниципальное право. 2005. 3 6.

⁶ Панов А. А. Совещательные и консультативные органы при Президенте Российской Федерации: общие принципы формирования и наделения компетенцией, место в системе президентской власти // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 3.

и коммерциализации их результатов...». Президент РФ согласился с решением совещательного органа, констатировал уже существующее наделение Фонда функциями управляющей компании, однако не отразил это резолюцией — «наделить функциями управляющей компании...». Е. В. Гриценко подчеркивает: «В целях преодоления разрыва между хозяйственной правосубъектностью Фонда и его публично-правовым статусом в литературе высказываются предложения о признании его юридическим лицом публичного права. Однако это обстоятельство никак не может отменить необходимость соблюдения конституционных принципов передачи публично-властных полномочий, публичных функций и задач иным субъектам независимо от правовой формы их организации... Возникают проблемы с реализацией не только конституционных основ демократического государства, но и принципов самостоятельности местного самоуправления, защиты конкуренции, федеративного устройства, правового государства»⁷.

Следует согласиться с позицией В. В. Комаровой, согласно которой статус управляющей компании — уникальное правовое явление, влияющее на существующую систему публичной власти, но нуждающейся в серьезном осмыслении. Она подчеркивает: «Во-первых, уменьшены полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления. Во-вторых, только на этой территории создаются специальные подразделения федеральных органов исполнительной власти. В-третьих, происходит расширение конституционно закрепленных полномочий главы государства»⁸.

В. В. Комарова считает, что при конституционном закреплении прав и свобод человека и гражданина высшей ценностью, государство бесконтрольно передает обеспечение ряда социальных, культурных и экономических прав и свобод управляющей компании. Кроме того, «отсутствие органов государственной власти, местного самоуправления на упомянутой территории Сколково (ст. 20) — отсутствие субъекта представительства интересов и, как следствие — отсутствие представительства. Со-

гласно Конституции России, граждане страны имеют право обращаться лично в органы государственной власти и местного самоуправления. Отсутствие их на территории проживания затрудняет доступ к ним, реализацию права обращаться к ним лично»⁹.

Вопрос о подконтрольности государству управляющих компаний (применительно ко всем законам, поименованным выше, касающимся их создания) — наиболее сложный. В правовом обществе государственное регулирование подкрепляется государственным контролем, цель которого реагирование на отклонение от заданных стандартов, корректировка текущей деятельности, привлечение к ответственности виновных лиц. Данная задача достижима, если государство будет осуществлять государственный контроль за самими управляющими компаниями, управомоченными на осуществление отдельных государственно-властных полномочий. Конституционная ответственность государства за реализацию своих полномочий обуславливает обладание механизмом принуждения к непосредственному исполнителю. Последний, в свою очередь, должен выполнять государственные полномочия в интересах всего общества, а не какой-то отдельной организации, группы лиц. Создание такого механизма обусловлено общими принципами правового государства, закрепленными в Основных конституционных законах.

При передаче отдельных властных полномочий со стороны государства негосударственным организациям осуществление контроля за надлежащим исполнением указанных полномочий должно быть обязательным условием такой передачи. Контроль не должен сводиться лишь к порядку проведения периодических проверок. Такой подход односторонний и не отражает сущности и предназначения государственного контроля. Кроме того, деятельность управляющих компаний должна проходить в условиях открытости и гласности. На должностных лиц управляющих компаний должен распространяться правовой статус государственных служащих с соответствующими ограничениями и установлением уголовной ответственности за должностные преступления.

⁷ Гриценко Е. В. Указ. соч. С. 113—128.

⁸ Комарова В. В. Особый правовой статус территорий в России (на примере инновационного центра «Сколково») // Российская юстиция. 2011. № 6. С. 44—47.

⁹ Там же.

Необходимость осуществления эффективного контроля можно проиллюстрировать теми скандальными историями, которые периодически оглашаются вокруг деятельности Фонда «Сколково». Началось все с проверки обоснованности выплат депутату-оппозиционеру И. Пономареву в общем размере 750 000 долларов США за чтение десяти лекций и выполнение одной научно-исследовательской работы (2012—2013 гг.). Примерно в это же время было возбуждено уголовное дело в отношении старшего вице-президента фонда «Сколково» А. Бельтюкова по ст. 160 УК РФ. В 2013 г. Главное следственное управление Следственного комитета России возбудило уголовное дело по факту хищения 23,8 млн руб., выделенных на развитие «Сколково»¹⁰.

В сентябре 2016 г. Счетной палатой РФ был опубликован отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка использования средств федерального бюджета, направленных на реализацию мероприятий, связанных с созданием и обеспечением функционирования инновационного центра “Сколково” в 2013—2015 годах» (совместно с Федеральной службой безопасности РФ)¹¹. В Отчете акцентируется внимание на том, что многие органы государственной власти не осуществляют свои полномочия на территории «Сколково». Законодательство исходит из того, что должны быть созданы специальные подразделения федеральных органов государственной власти и органов контроля за уплатой страховых взносов. Однако в подавляющем большинстве случаев такие органы не созданы. Присутствует недобросовестный подход в отношении порядка определения полномочий высшего должностного звена. Ряд работников 7 (наивысшего) уровня грейда (должности) осуществляли свою деятельность без должностных инструкций от 1 до 6 мес. Счетная палата РФ соотнесла также траты на развитие Сколтеха с тратами на федеральные университеты. Они оказались практически равными, при том, что в Сколтехе обучалось в 2015 г. всего 315 чел., между тем численность профессорско-преподавательского состава — 60 чел. В 2015 г. средняя зарплата сотрудников Фонда составляла 468 тыс. руб.

Создание управляющей компании предусматривается Федеральным законом от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», понятие которой дано в ст. 2: «управляющая компания — открытое акционерное общество, которое создано в целях реализации соглашений о создании особых экономических зон и сто процентов акций которого принадлежит Российской Федерации, или хозяйственное общество, которое создано с участием такого открытого акционерного общества в указанных целях, либо иное хозяйственное общество, которое заключило с уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти соглашение об управлении особой экономической зоной». Можно увидеть, что в данном случае управленческие функции выполняет коммерческая организация, у которой определена организационно-правовая форма — акционерное общество. Статья 8.1 Закона № 116-ФЗ закрепляет функции управляющей компании, которые могут быть расширены соглашением об управлении особой экономической зоной. Требования к соглашению Законом установлены скупом. Не предусматривается конкурсный порядок заключения соглашения, отсутствуют жесткие требования к индикаторам эффективности выполнения соглашения, процедуре контроля за его соблюдением и т.д.

На федеральном уровне создано акционерное общество «Особые экономические зоны» — управляющая компания, в ведении которой находятся 17 действующих и вновь создаваемых особых экономических зон России. В докладе главы контрольного управления Администрации Президента РФ К. Чуйченко констатируется, что с 2006 г. на 33 ОЭЗ потрачено 186 млрд руб., 24 млрд руб. из них не использованы, налоговые и таможенные платежи из самих зон за это время составили 40 млрд руб. Создание одного рабочего места в ОЭЗ обошлось бюджету в 10 млн руб. — среднюю зарплату в РФ за 25 лет¹². На основе полученной информации Президент России поручил приостановить процесс создания новых ОЭЗ.

¹⁰ URL: <http://sledcom.ru/press/smi/item/508487>.

¹¹ URL: http://www.ach.gov.ru/activities/bulleten/882/28144/?sphrase_id=2575494.

¹² Окунь С., Скоробогатько Д. Особые зоны по специальным ценам // URL: <http://kommersant.ru/doc/3008286>.

Процесс создания ОЭЗ распространился и на субъекты РФ. Так, по настоящее время действует Закон Липецкой области от 18 августа 2006 г. № 316-ОЗ «Об особых экономических зонах регионального уровня», согласно которому данная зона — это территориально обособленный комплекс на участке, имеющем общую границу (кроме туристско-рекреационной зоны, технико-внедренческой зоны и зоны агропромышленного типа), в пределах которого созданы благоприятные условия для ведения предпринимательской деятельности. Вводится понятие администрации ОЭЗ РУ — «коммерческая организация, зарегистрированная в соответствии с законодательством Российской Федерации, осуществляющая управление ОЭЗ РУ». Аналогичный закон действовал до 2001 г. в Самарской области. Был принят Закон Хабаровского края от 26 апреля 2000 г. № 216 «О локальных округах (зонах) экономического и социального развития на территории Хабаровского края», который просуществовал до 2003 г. До 2005 г. действовал закон Ярославской области от 21 марта 2000 г. № 12-з «О зонах экономического развития на территории Ярославской области».

Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» вводит такое понятие, как «управляющая компания» — «акционерное общество, которое определено Правительством Российской Федерации в целях осуществления функций по управлению территорией опережающего социально-экономического развития и сто процентов акций которого принадлежит Российской Федерации, и (или) дочернее хозяйственное общество, которое создано с участием такого акционерного общества». Из самой законодательной дефиниции видно, что управляющая компания создана именно для «управления территорией».

Статья 6 Федерального закона № 473-ФЗ предусматривает создание наблюдательного совета, в который входят представители всех уровней публичной власти и который осуществляет контроль за выполнением соглашения о создании территории опережающего социально-экономического развития. Статья 8 определяет в том числе следующие функции управляющей компании:

— выступает в качестве застройщика объектов инфраструктуры территории опережающего социально-экономического развития;

— обеспечивает функционирование объектов инфраструктуры территории опережающего социально-экономического развития и (или) организует обеспечение их функционирования;

— ведет реестр резидентов, представляет в органы государственной власти и органы местного самоуправления в соответствии с их полномочиями документы, подтверждающие статус резидента территории опережающего социально-экономического развития;

— осуществляет функции многофункционального центра предоставления государственных и муниципальных услуг на территории опережающего социально-экономического развития в порядке, установленном Федеральным законом от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

Похожая схема управления предусмотрена Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток» (предполагается также, помимо наблюдательного, создание общественного совета). Наблюдательный совет утвержден распоряжением Правительства РФ от 2 сентября 2015 г. № 1711-р.

Передача значимых функций управляющей компании предусматривается Федеральным законом от 29 июня 2015 г. № 160-ФЗ «О международном медицинском кластере и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в соответствии со ст. 2 которого это «российское юридическое лицо, созданное в организационно-правовой форме фонда по решению высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ — города федерального значения Москвы в целях обеспечения функционирования международного медицинского кластера и управления им». Основные характеристики компании изложены также в статье 4 закона, а в последующих статьях представлена система органов управления компанией с перечнем полномочий: наблюдательный совет (ст. 5), правление (ст. 6), генеральный директор (ст. 7). Основные положения, которые еще будут оцениваться в последующем на предмет их эффективности, завуалированы в общих фразах. Но уже сейчас можно наблюдать некоторыестораживающие моменты. Например, в соответствии со ст. 17 Закона № 160-ФЗ публичные слушания по проекту планировки территории международного медицинского кластера не проводятся.

Создание территорий с особым статусом предусматривает Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации». Статус управляющих компаний определен при создании индустриальных промышленных парков (ст. 19), промышленных кластеров (ст. 20). Но и к ним имеется скептическое отношение. Э. Цыганков констатирует: «Видимо, применять существующие формы как-то неловко. Могут возникнуть вопросы. Если эти формы уже есть, то почему они не развивают нашу экономику опережающими темпами? На данный вопрос легче ответить искренне, что таких форм еще никто не придумал, и броситься исполнять поручение, изобретая велосипед»¹³. Значительное число подзаконных актов предусматривает создание инновационных территориальных кластеров. Но и здесь следует согласиться: «Также встает вопрос, касающийся порядка осуществления контроля и надзора за деятельностью субъектов РФ и инновационных территориальных кластеров по реализации программ развития, субсидированных из федерального бюджета, включая участие представителей общественного контроля, в части использования данных субсидий по целевому назначению. На данный момент имеется недостаточное правовое регулирование финансового контроля за такой деятельностью и, как следствие, сложность и недостаточная урегулированность процедуры привлечения соответствующих субъектов к ответственности за нецелевое использование выделенных им средств»¹⁴.

Обобщая изложенной, можно прийти к выводу, что при наличии практики реального

делегирувания отдельных властных полномочий субъектам частного права у российского законодателя отсутствует общая концепция, определяющая общие условия и правила такого перераспределения компетенции. Наиболее остро это проявляется в вопросах государственного контроля за осуществлением властных полномочий. При этом он не должен сводиться лишь к порядку проведения периодических проверок. Такой подход односторонний и не отражает сущности и предназначения государственного контроля. Кроме того, деятельность управляющих компаний должна проходить в условиях открытости и гласности. На должностных лиц управляющих компаний должен распространяться правовой статус государственных служащих с соответствующими ограничениями и установлением уголовной ответственности за должностные преступления. Необходимо проработать потребность внедрения системы юридических лиц публичного права в общий перечень субъектов гражданско-правовых отношений.

Государство занимается поиском новых моделей регулирования экономических отношений в целях повышения инвестиционной привлекательности. В рамках указанного процесса создаются особые модели управления применительно к ограниченной территории. Зачастую создание и деятельность управляющих компаний можно охарактеризовать как проявление правового эксперимента. Однако даже экспериментальный характер деятельности не может служить основой для корректировки общих конституционных принципов организации государственной власти.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Гриценко Е. В. Конституционные основы и правовые формы привлечения частных субъектов к решению муниципальных задач в России в сравнительной перспективе // Закон. — 2013. — № 2.
2. Комарова В. В. Особый правовой статус территорий в России (на примере инновационного центра «Сколково») // Российская юстиция. — 2011. — № 6.
3. Мошкова Д. М., Сакалинская Е. В. Правовые основы государственного финансирования инновационных территориальных кластеров в России // Юрист. — 2014. — № 14.
4. Панов А. А. Сопроводительные и консультативные органы при Президенте Российской Федерации: общие принципы формирования и наделения компетенцией, место в системе президентской власти // Конституционное и муниципальное право. — 2007. — № 3.

¹³ Цыганков Э. Закон под кластер // ЭЖ-Юрист. 2016. № 3. С. 4.

¹⁴ Мошкова Д. М., Сакалинская Е. В. Правовые основы государственного финансирования инновационных территориальных кластеров в России // Юрист. 2014. № 14. С. 42—46.

5. Петровский Д. Н. К вопросу об устройстве вспомогательных органов общей компетенции при главе государства // Конституционное и муниципальное право. — 2005. — № 6.
6. Толстых В. Л. Миф о войне как центральный элемент международно-правовой идеологии // Российский юридический журнал. — 2015. — № 6.
7. Цыганков Э. Закон под кластер // ЭЖ-Юрист. — 2016. — № 3.

Материал поступил в редакцию 28 ноября 2016 г.

CONSTITUTIONAL FOUNDATIONS OF DELEGATING STATE POWERS TO THE SUBJECTS OF PRIVATE LAW (using the example of management companies)

ROMANOVSKAYA Olga Valentinovna — Doctor of Law, Professor, Head of the Department At the Penza State University
pgu-gpd@yandex.ru
440000, Russia, Penza, ul.Krasnaya, d. 40.

The publication has been prepared within the framework of the research project № 16-03-50051 supported by the RFH.

Review. This article deals with the legal status of the management companies created to perform certain public powers in relation to a limited area. It is noted that a similar experience was widespread and used in the zones of territorial development, territories of advance socio-economic development, special economic zones, the international medical cluster, free port "Vladivostok". Special attention is given to the legal status of the management company of the Skolkovo Innovation Centre — Foundation for the Development of the Center for elaboration and commercialization of new technologies. The author identifies its legal characteristics. The author makes an estimation of legal norms governing the order of exercising public powers by the Fund. The paper draws a conclusion about the significance of State supervision over management companies authorized to implement separate public powers. Management companies must comply with the transferred state powers in the interests of the society as a whole, rather than any single organization or a group of people. The author gives examples of checks carried out in respect of the management company of the "Skolkovo" Center. The article analyses certain provisions of the Russian Audit Chamber report concerning the results of the audit "Allocation of Federal budget funds targeted at implementation of activities connected with establishing and functioning of the Innovation Center "Skolkovo" in 2013-2015" (in cooperation with the Federal Security Service of the Russian Federation). The Report focuses on the fact that many public authorities do not exercise their powers on the territory of Skolkovo. The legislation relies on the fact that special units of the federal bodies of state power and organs of control over payment of insurance premiums must be established. However, in the vast majority of cases, these bodies have not been established. There is a dishonest approach to determination of powers of the highest official level managers (lack of job descriptions). Also, the article draws attention to the fact that the formation of territories with special status and with the corresponding management company is provided for by the Federal Law of December 31, 2014, № 488-FZ "On industrial policy in the Russian Federation." But in this case, the same shortcomings of legal regulation that are fixed in the status of the Skolkovo Foundation exist.

Keywords: delegation, power, State, powers, territory, special status, management company, legal status, Skolkovo, constitutional foundations.

BIBLIOGRAPHY

1. Gritsenko, E. V. Constitutional framework and legal forms of attracting private sector actors to address municipal tasks in Russia in comparative perspective // The Law. — 2013. — № 2.
2. Komarova, V. V. The special legal status of the territories in Russia (by the example of the Skolkovo Innovation Centre) // The Russian Justice. — 2011. — № 6.
3. Moshkova, D. M., Sakalinskaya, E. V. The legal basis of public funding of innovative territorial clusters in Russia // The Lawyer. — 2014. — No. 14.



4. *Panov, A. A.* Consultative and advisory bodies under the President of the Russian Federation: General principles of the formation and jurisdiction, their place in the system of Presidency // Constitutional and Municipal Law. — 2007. — № 3.
5. *Petrovskiy, D. N.* To the question of establishing subsidiary organs of general jurisdiction under the Head of the State // Constitutional and Municipal Law. — 2005. — № 6.
6. *Tolstykh, V. L.* The myth of war as a central element of the international legal ideology // Russian Law Journal. — 2015. — № 6.
7. *Tsygankov, E.* Law for the cluster // Ezh-Yurist. — 2016. — № 3.