Барамидзе Георгий Алексеевич. Финансово-правовое регулирование деятельности государственной корпорации "Росатом": диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.04 / Барамидзе Георгий Алексеевич;[Место защиты: ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»], 2018

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** Атомная отрасль является одной из ведущих отраслей российской экономики. На сегодняшний день атомная промышленность России включает в себя более 340 предприятий, осуществляющих полный комплекс мероприятий в сфере использования атомной энергетики, начиная от добычи урановой руды и заканчивая реализацией высокотехнологичных проектов в области строительства атомных электростанций, атомного ледокольного флота, ядерной медицины и иных проектов.

Значение атомной отрасли трудно переоценить. Ядерные технологии – основа обеспечения национальной безопасности и суверенитета Российской Федерации. Предприятия атомной энергетики вырабатывают более 18 % всей потребляемой в нашей стране энергии, а осуществление предпринимательской деятельности в рассматриваемой области обеспечивает поступление более 164 млрд. рублей налогов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации1.

Ведущая роль атомной промышленности в обеспечении устойчивого  
развития Российской Федерации, в том числе в поддержании энергетической  
безопасности и финансовой устойчивости российской экономики, диктует  
необходимость выработки эффективной модели управления и

финансирования атомной отрасли. Российский подход к решению данного вопроса во многом является уникальным и не характерным для иных промышленно развитых государств – указанные функции переданы Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» (далее также – Государственная корпорация «Росатом», Корпорация).

Специфика правового положения Государственной корпорации

«Росатом» проявляется в том, что данная организация одновременно является

1 См. подробнее: Публичный годовой отчет. Итоги деятельности Государственной корпорации «Росатом» за 2015 год. С. 240. URL: (дата обращения 17.01.2017).

хозяйствующим субъектом и органом, ответственным за проведение  
государственной политики, осуществление нормативно-правового

регулирования, оказание государственных услуг и управление

государственным имуществом в области использования атомной энергии,  
развития и безопасного функционирования организаций атомного

энергопромышленного и ядерного оружейного комплексов Российской Федерации и т.д.2 Кроме того, Государственная корпорация «Росатом» является органом, осуществляющим от имени государства финансовую деятельность в сфере использования атомной энергии. Корпорация – центральный элемент системы государственного финансирования атомной отрасли, обеспечивающий перераспределение бюджетных средств в данной сфере.

Помимо этого Государственная корпорация «Росатом» выступает участником внешнеэкономических отношений, выполняющим обязательства по соглашениям Российской Федерации, обеспечивает централизацию казначейской функции в атомной отрасли, а также является субъектом финансового контроля, следящим за целевым и эффективным использованием финансовых ресурсов акционерными обществами Корпорации, их дочерними организациями, а также подведомственными предприятиями.

Все вышеперечисленные особенности финансово-правового положения Государственной корпорации «Росатом» в конечном итоге и предопределили научный интерес к теме диссертационного исследования.

**Степень** **научной** **разработанности** **темы** **диссертации.** До

сегодняшнего дня вопросы финансово-правового регулирования

общественных отношений, складывающихся в сфере использования атомной энергии, не получили должного освещения в науке финансового права.

2 См.: ч. 1 ст. 4 Федерального закона от 01.12.2007 № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии “Росатом”» // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6078.

В рассматриваемой теме особого внимания заслуживает докторская диссертация Л.Н. Древаль3, в которой было проведено теоретико-правовое исследование субъектов российского финансового права, а также кандидатская диссертация Д.М. Мошковой4, посвященная изучению правового положения государственных корпораций как субъектов финансовых правоотношений.

Отдельные аспекты правового статуса государственных корпораций и юридических лиц публичного права были затронуты в работах А.В. Винницкого, А.В. Губаревой, В.В. Долинской, А.Я. Курбатова, И.И. Кучерова, О.М. Олейник, Н.А. Поветкиной, И.В. Пановой, Ю.Л. Смирниковой, К.А. Смирнова, Э.Д. Соколовой, С.А. Старостина, Е.А. Суханова, А.В. Турбанова, В.Е. Чиркина, О.А. Ястребова и некоторых других ученых.

В то же время следует подчеркнуть, что работы вышеперечисленных авторов в большей степени направлены на выработку общетеоретической конструкции правового статуса государственных корпораций и практически не затрагивают проблем, связанных с правовым положением Государственной корпорации «Росатом».

**Объектом** диссертации является совокупность общественных

отношений, складывающихся в сфере использования атомной энергии в Российской Федерации и процессе функционирования Государственной корпорации «Росатом».

**Предметом** исследования выступают правовые нормы, определяющие  
порядок осуществления финансовой деятельности Государственной

корпорации «Росатом» в процессе выполнения функций уполномоченного органа управления использованием атомной энергии, а также материалы

3 Древаль Л.Н. Субъекты российского финансового права: теоретико-правовое исследование: дис. … докт.  
юрид. наук. – Хабаровск, 2009. – 469 с.

4 Стриханова (Мошкова) Д.М. Государственные корпорации как субъекты финансовых правоотношений:  
дис … канд. юрид. наук. М., 2010. – 213 с.

практической деятельности, статистические данные и основные показатели консолидированной финансовой отчетности.

**Цель** исследования заключается в том, чтобы на основе критического  
рассмотрения нормативных правовых актов, научных трудов, обобщения  
правоприменительной практики выработать концепцию, отражающую  
особенности финансово-правового статуса государственной корпорации  
«Росатом», а также сформулировать предложения, направленные на  
совершенствование теории и практики применения финансового

законодательства.

Для достижения поставленной цели автором были определены следующие **научные задачи**:

– изучить историю развития атомной отрасли России и выявить особенности правового регулирования данной сферы на отдельных исторических этапах;

– выделить особенности финансово-правового статуса Государственной  
корпорации «Росатом», а также классифицировать финансовые

правоотношения, субъектом которых может выступать данная Корпорация;

– исследовать порядок финансирования деятельности Государственной корпорации «Росатом»;

– выявить специфические признаки, влияющие на правовое положение  
Государственной корпорации «Росатом» как субъекта налоговых

правоотношений;

– рассмотреть систему финансового контроля за деятельностью Государственной корпорации «Росатом».

**Эмпирическую базу диссертации** составили финансовая отчетность

Государственной корпорации «Росатом», материалы контрольных

мероприятий Счетной палаты Российской Федерации и органов

внутрихозяйственного контроля Корпорации, а также статистика,

характеризующая основные финансово-экономические показатели атомной

отрасли Российской Федерации.

**Теоретической** **основой** **исследования** явились труды таких

современных представителей науки финансового права, как:

Л.Л. Арзуманова, Н.М. Артемов, Е.М. Ашмарина, О.Ю. Бакаева, О.В. Болтинова, О.С. Высоцкая, Е.Ю. Грачева, Л.Н. Древаль, Г.В. Комарова, И.И. Кучеров, Д.М. Мошкова, В.А. Парыгина, А.Б. Пронин, Е.А. Ровинский, Э.Д. Соколова, А.А. Ситник, А.А. Тедеев, А.В. Турбанов, Н.И. Химичева и др.

Сложный и многоаспектный характер объекта исследования обусловил необходимость обращения к трудам ученых в области гражданского права, банковского права, энергетического права и иных отраслей российского права, таких как: В.А. Болдырев, В.В. Бондаренко, Н.В. Брянцева, А.В. Винницкий, А.И. Грищенко, В.Е. Дементьева, В.В. Долинская, В.А. Желтов, К.К. Кожевников, А.Я. Курбатов, Т.А. Лахтина, О.С. Маслова, О.М. Олейник, В.В. Романова, О.В. Романовская, Е.А. Суханов, Р.О. Халфина А.Ю. Червякова, В.Е. Чиркин, О.А. Ястребов и др.

**Методологическую основу исследования** составили общенаучные и  
частнонаучные методы. Использование общенаучного метода

диалектического познания позволило рассмотреть процесс правового регулирования общественных отношений, складывающихся в сфере использования атомной энергии, в его развитии. Формально-догматический метод применялся для описания и анализа финансово-правовых норм и правоотношений, участником которых является Государственная корпорация «Росатом», их толкования и классификации, сравнительно-правовой метод – при обращении к опыту правового регулирования правительственных корпораций в США, исторический – для выделения этапов правового регулирования общественных отношений, складывающихся в сфере использования атомной энергии, системный метод позволил рассмотреть атомную отрасль как единое целое, выявить особенности перераспределения денежных средств внутри отрасли.

**Научная новизна диссертации** определяется тем, что на сегодняшний

день она является первым комплексным исследованием проблем финансово-7

правового регулирования общественных отношений, складывающихся в сфере использования атомной энергии. Впервые в науке финансового права разработана концепция оценки процесса финансирования в атомной отрасли, выделены его принципы, определены особенности финансово-правового положения Государственной корпорации «Росатом» в различных финансовых правоотношениях, раскрыт ее финансово-правовой статус, обоснована публичная природа фонда денежных средств рассматриваемой Корпорации, рассмотрен и проанализирован процесс осуществления финансового контроля за деятельностью Государственной корпорации «Росатом».

**Научная новизна** проявляется в следующих выносимых на защиту положениях.

1. Для более глубокого понимания проблем финансово-правового  
регулирования деятельности Государственной корпорации «Росатом» были  
определены особенности системы государственного управления и

финансирования атомной отрасли и нормативно-правового регулирования общественных отношений, складывающихся в сфере использования атомной энергии, на различных исторических этапах:

– на первом этапе (1890-е – 1930-е гг.) отсутствовала централизованная система управления научными исследованиями в области ядерной физики, а все работы проводились отдельными исследователями или группами исследователей;

– второй этап (1930-е – 1945 гг.) характеризуется началом процесса централизации институтов, занимающихся ядерными исследованиями, а основным органом, координирующим работу ученых-атомщиков, становится Академия наук СССР;

– на третьем этапе (1945 – 1953 гг.) образуется первый

специализированный государственный орган управления атомной отраслью

(Специальный комитет при Государственном комитете обороны), появляются

первые нормативные правовые акты, которые, тем не менее, носят закрытый

характер;

– четвертый этап (1953 – 1989 гг.) связан с интенсивным развитием атомной науки, появлением большого числа оборонных промышленных предприятий, становлением атомной энергетики, изменением системы управления атомной отраслью (основным органом являлось Министерство среднего машиностроения СССР). Правовое регулирование общественных отношений, складывающихся в сфере использования атомной энергии этого периода, характеризуется преобладанием технических норм, а в нормативных правовых актах приоритет отдавался поддержанию режима секретности в сравнении с проблемой обеспечения безопасности объектов атомной промышленности;

– пятый этап (1989 – 2007 гг.) связан с пересмотром парадигмы правового  
регулирования общественных отношений в сфере использования атомной  
энергии (приоритет отдается вопросам обеспечения безопасности), а также  
характеризуется резким снижением государственного финансирования  
научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в

рассматриваемой сфере, началом коммерческого использования достижений отечественной атомной отрасли, поиском оптимальной модели ее управления;

– на шестом этапе (2007 – н.в.) – функции управления атомной отраслью переходят к Государственной корпорации «Росатом».

2. Политическая и экономическая значимость атомной промышленности  
для обеспечения безопасности Российской Федерации как суверенного  
государства детерминирует необходимость организационного и

имущественного обособления экономико-управленческой структуры в лице Государственной корпорации «Росатом», деятельность которой направлена на обеспечение функционирования атомной промышленности исходя из принципа структурного единства составляющих ее компонентов и их эффективного организационно-имущественного взаимодействия.

Характер экономико-управленческой деятельности Государственной

корпорации «Росатом» обусловливает особенности финансово-правового

регулирования деятельности Корпорации как специально уполномоченного

лица на ведение публичной финансовой деятельности от имени Российской Федерации и лица, осуществляющего финансовую деятельность в интересах развития Корпорации как хозяйствующего субъекта.

3. Государственная корпорация «Росатом» обладает особым финансово-  
правовым статусом, который позволяет сочетать функции управления  
атомной отраслью с решением хозяйственных задач. Публичный характер  
целевого назначения, наличие властных полномочий, осуществляемых на  
основании нормативных правовых актов, и специальная хозяйственная  
компетенция позволяют отнести данную государственную корпорацию к  
юридическим лицам публичного права, предопределяя ее место в системе  
субъектов финансовых правоотношений.

1. Выявлено, что понятие «юридическое лицо публичного права» в доктрине российского права имеет различное содержание, что ведет к неоднозначному толкованию данного термина. В связи с этим предлагается рассматривать понятие юридического лица публичного права в широком и узком смыслах. В широком смысле под юридическим лицом публичного права понимается любое юридическое лицо, созданное государством (муниципальным образованием) в целях реализации его публичных функций (органы государственной власти и органы местного самоуправления, Центральный банк Российской Федерации (Банк России), Счетная палата Российской Федерации и т.д.). В узком смысле юридическое лицо публичного права – это созданная государством (муниципальным образованием) и обладающая властными полномочиями некоммерческая организация (государственная корпорация, бюджетное, автономное, казенное учреждение) или же коммерческая организация с преимущественной долей участия государства, которая относится к числу естественных монополий (ОАО «РЖД», ОАО «Газпром» и т.д.). Подобный подход позволит исключить разночтения в понимании рассматриваемого термина.
2. Фонд денежных средств Государственной корпорации «Росатом» в

финансовой системе является отраслевым внебюджетным публичным

децентрализованным фондом денежных средств. Публичный характер фонда денежных средств Государственной корпорации «Росатом» обусловливается следующим:

– в отличие от частных финансов, ориентированных на получение прибыли, Федеральным законом от 01.12.2007 № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии “Росатом”» определяется, что получение прибыли Корпорацией не является основной целью ее деятельности;

– государственная корпорация «Росатом» создается и действует в публичных целях;

– источники формирования имущества Корпорации, за счет которых осуществляется финансирование ее деятельности, определены Федеральным законом от 01.12.2007 № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии “Росатом”»;

– расходование фонда денежных средств Государственной корпорации «Росатом» осуществляется в соответствии с финансово-плановыми актами, утверждаемыми и/или согласуемыми с органами государственной власти;

– государство наделило Государственную корпорацию «Росатом» правом взимания обязательных платежей (парафискалитетов) в целях формирования специальных резервных фондов.

6. Для отражения ключевых особенностей финансово-правового статуса Государственной корпорации «Росатом» определено, что данный субъект может быть участником следующих финансовых правоотношений:

– вертикальных финансовых правоотношений в качестве подчиненного (пассивного) субъекта (налогоплательщик, валютный резидент, объект финансового контроля), а также в качестве властного (активного) субъекта, наделенного государством полномочиями по образованию, распределению (перераспределению), использованию и контролю за использованием государственных финансов в публичном интересе (главный распорядитель бюджетных средств, субъект финансового контроля);

– горизонтальных финансовых правоотношений в качестве одной из равноправных сторон публичного договора в финансовом праве.

7. Установлено, что соглашения Государственной корпорации «Росатом»  
с исполнительными органами власти субъектов Российской Федерации  
являются публичными нормативными договорами в финансовом праве в связи  
с тем, что:

– данные соглашения направлены на реализацию публичного интереса – социально-экономическое развитие соответствующих территорий;

– сторонами договора выступают публичные субъекты – правительство субъекта Российской Федерации, являющееся органом исполнительной власти, с одной стороны, и государственная корпорация, относящаяся к юридическим лицам публичного права и действующая в публичном интересе – с другой;

– положения рассматриваемых соглашений носят императивный характер;

– подписание соглашения о сотрудничестве может повлечь за собой необходимость внесения изменений в действующие нормативные правовые акты.

Рассмотрение соглашений Государственной корпорации «Росатом» с исполнительными органами власти субъектов Российской Федерации в качестве публичных договоров в финансовом праве позволяет понять особенности порядка их заключения и исполнения, специфику прав и обязанностей сторон договора, его предмета – перераспределение доходов бюджетов бюджетной системы, осуществляемое в процессе финансовой деятельности субъектов финансовых правоотношений.

8. Доказано, что отчисления, уплачиваемые в специализированные  
резервные фонды Государственной корпорации «Росатом», следует отнести к  
парафискальным платежам в связи с тем, что:

– они устанавливаются нормативными правовыми актами;

– конкретные нормативы осуществляемых организациями отчислений средств на формирование резервов утверждаются федеральными органами исполнительной власти и Государственной корпорацией «Росатом», осуществляющими государственное управление использованием атомной энергии;

– денежные средства фондов не являются доходами бюджетов  
бюджетной системы РФ, поскольку поступают в собственность

хозяйствующего субъекта, которым выступает Государственная корпорация «Росатом»;

– вводятся в целях выполнения публично значимых функций, связанных  
с обеспечением безопасности на объектах атомной промышленности,  
физической защиты, учета и контроля ядерных материалов, радиоактивных  
веществ и радиоактивных отходов, вывода из эксплуатации, по обеспечению  
нового строительства, расширения, реконструкции, технического

перевооружения объектов атомной промышленности, на захоронение радиоактивных отходов.

Правовая квалификация отчислений, уплачиваемых в

специализированные резервные фонды Государственной корпорации «Росатом» как парафискальных платежей, позволит применить надлежащий режим правового регулирования, повысить уровень правовых гарантий защиты прав и законных интересов плательщиков данных платежей, усилить финансовый контроль за их взиманием.

**Теоретическая значимость работы** проявляется в том, что результаты проведенного исследования расширяют научные представления о финансово-правовом статусе государственных корпораций, особенностях финансово-правового положения Государственной корпорации «Росатом», специфике перераспределения финансовых ресурсов в атомной отрасли, финансового обеспечения территорий присутствия Корпорации, порядке налогообложения и финансового контроля за деятельностью Государственной корпорации

«Росатом». Диссертация расширяет и совершенствует категориальный

аппарат науки финансового права. Материалы работы могут быть использованы при подготовке учебников, учебных пособий, комментариев и учебно-методических материалов по учебным дисциплинам, связанным с изучением вопросов правового статуса субъектов финансового права.

**Практическая значимость диссертации** заключается в том, что выводы и положения работы могут найти свое отражение в деятельности законодательного органа Российской Федерации для совершенствования нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в сфере использования атомной энергии, Государственной корпорацией «Росатом», в процессе принятия и внесения изменений в нормативные правовые акты и локальные правовые акты Корпорации, иных нормотворческих органов, в деятельности органов внутреннего и внешнего финансового контроля за деятельностью Государственной корпорации «Росатом». Также материалы диссертации могут быть использованы иными государственными корпорациями, публично-правовыми компаниями и другими юридическими лицами публичного права в целях рецепции положительного опыта Государственной корпорации «Росатом». Выводы и предложения настоящей работы могут быть использованы для чтения лекций и проведения практических занятий по финансовому праву и основанным на нем спецкурсам.

**Апробация результатов исследования.** Диссертация подготовлена, рассмотрена и обсуждена на кафедре финансового права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Основные положения и выводы диссертации нашли отражение в опубликованных автором статьях в научных периодических изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации для публикации основных результатов диссертационных исследований на соискание ученой степени кандидата юридических наук, а также на V Международной научной

конференции «Тенденции развития современной юриспруденции»,

состоявшейся 31 августа 2015 года в городе Санкт-Петербург.

**Структура диссертации** обусловлена целями и задачами исследования и состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения и списка использованных источников.