**План**

# Введение

1. **Особенности публичных корпораций**
2. **Национализированный сектор**
   1. **Методы осуществления национализации**
   2. **Контроль министерств**
3. **Способы денационализации корпораций** 
   1. **Приватизация**
4. **Регулирование деятельности корпораций**
5. **Контроль за деятельностью корпораций**

## Заключение

**Введение.**

В Великобритании и публичные (государственные) корпорации управляются министерствами. Поскольку эти корпорации действуют в сфере национализированного сектора они и регулируются государством, по сравнению с этим сектор частного предпринимательства регулируется не так жестко, хотя полномочия по регулированию частного сектора также основном возложены на министерства (финансов, торговли и промышленности, транспорта, сельского хозяйства и т.д.). главной функцией публичных корпораций в Великобритании является управление национализированным сектором, для чего создаются специализированные корпорации отдельно по каждому виду промышленности. То, как регулируется их деятельность, как происходит процесс национализации, денационализации отраслей британской промышленности, а также степень самостоятельности публичных корпораций в Великобритании и будет рассматриваться в данной работе.

1. **Особенности корпораций.**

Правовая природа публичных корпораций такова, что они имеют массу применений. Их, в самом деле, так много, что эти корпорации имеются в большом количестве на всех уровнях управленческой системы. Корпорации не имеют единственной характерной для них формы или функций, а используются они там, где удобно применить именно эту правовую конструкцию.

Корпорации – явление довольно старое. Они все же играли свою роль в системе управления в течение многих веков, но только в девятнадцатом веке их стали использовать для осуществления новых административных функций. Такое их использование окончательно утвердилось к началу двадцатого века. В качестве примера можно привести Комиссию по лесному хозяйству (1919 г.), Корпорацию британского радиовещания (1926 г.), Совет лондонского пассажирского транспорта (1933 г.) и Корпорацию британских международных авиалиний (1939 г.). Члены этих корпораций были подконтрольны правительству (за исключением случая с Советом лондонского пассажирского транспорта, члены которого назначались независимыми попечителями).

Сегодня многие корпорации являются звеньями механизма центрального правительства, например, Жилищная корпорация, Корпорация развития новых городов. Есть также другие правительственные и квазиправительственные корпорации, которые являются регулятивными агентствами. К учреждениям такого рода можно отнести Независимую телевизионную комиссию, Управление гражданской авиации.

После второй мировой войны публичные корпорации стали интенсивно использоваться как способ вовлечения правительства в различные отрасли промышленности. Однако начиная с 1979 года, когда пришедшее к власти правительство стало реализовывать политику возвращения национализированной промышленности в частные руки, такое вовлечение резко сократилось. Корпорации, которые были созданы в национализированных отраслях экономики, таких как железные дороги, угольная и электроэнергетическая промышленность, формируют более или менее однородную группу корпораций, более подробно о которой будет рассказано ниже.

Другую группу составляют обычные коммерческие компании, для которых правительство было или остается держателем акций, либо контролирует их каким–либо другим способом. К такого рода компаниям можно отнести Cable & Wireless Ltd. (полностью находилась в правительственной собственности до 1981 г.), British Petroleum Ltd. (правительство держало 49% акций вплоть до 1979 г., а также два правительственных директора имели право вето на решения руководства компании), Short Bros. & Harland Ltd. (70% акций). Для отдельных компаний данной группы степень участия и контроля правительства так различается, что возможность применения к ним ко всем термина “публичная корпорация” становится спорной.

Вплоть до 1979 года правительство широко осуществляло свои полномочия по приобретению и участию в промышленных предприятиях. Оно могло приобрести часть крупного предприятия, находящегося в трудном положении, с помощью специального законодательства (как это было в случае с Rolls-Royce Ltd.), или просто приобрести акции или иное имущество, либо предоставить заём. Главным инструментом для осуществления последних функций являлся Национальный предпринимательский совет, учрежденный по Закону о промышленности 1975 года. Но с принятием Закона о промышленности 1980 года Совет лишился своих функции по увеличению публичной собственности. Теперь Совет стал распоряжаться имуществом.

Публичные корпорации не вызывают большого количество разногласий в административном праве. Опыт показал, что предприятия национализированных отраслей промышленности не имеют возможности противостоять министерствам, которые их контролируют. Проблема этих корпораций заключается в том, что они должны укладываться в установленные конституционные рамки, а также в том, что необходимо найти нужный баланс сил между корпорациями, правительством и Парламентом.

Список различных типов публичных корпораций очень велик, вряд ли имеет смысл приводить его весь. Публичная корпорация обычно создается тогда, когда Парламент считает нужным предоставить определенный уровень автономии. Она представляет собой самостоятельную правовую категорию. Законом ей могут быть предоставлены такие функции, при которых деятельность корпорации может выходить за рамки деятельности служб Короны. Отсюда возникает возможность осуществления многих правительственных экспериментов, во время которых центральный и местный контроль и независимость могут сочетаться в любых пропорциях.

В том случае, если корпорация осуществляла полномочия публично правового характера ее действия юридически могут быть пересмотрены в том же порядке, что и действия других органов. К примеру, решения Независимой телевизионной комиссии о выдаче ею лицензий могут подвергнуться юридическому пересмотру (judicial review). Также и решение корпорации British Coal о закрытии конкретной шахты можно оспорить, причем успешно. С другой стороны решение публичной корпорации об увольнении служащего, также как и аналогичное решение частной компании не может быть пересмотрено в административном порядке. Получается, что возможность судебного пересмотра не связана напрямую с юридической природой публичных корпораций и применяется в зависимости от осуществляемой корпорацией функции.

1. **Национализированный сектор.**

**2.1. Методы осуществления национализации.**

Осуществлявшаяся с 1945 года программа национализации промышленности имела своей целью переход наиболее важных отраслей промышленности в общественную собственность, так чтобы управление ими могло осуществляться в публичных интересах, а не только в интересах держателей акций. Одновременно необходимо было освободить эти отрасли от постоянных парламентских исследований и критики, которой они несомненно подвергнутся, если станут чисто правительственными департаментами (так было с Министерством почт в течение трех столетий вплоть до 1969 года).

В целях успешного управления промышленностью, необходимо быть хозяином и иметь достаточно независимости для осуществления смелых и дальновидных решений и устойчивой долгосрочной политики. Предложенное решение состояло в том, чтобы передать национализированные отрасли промышленности в руки статутных корпораций, которые должны были иметь свободу управления и подвергаться контролю со стороны министерств только в случае противоречия политики корпорации общественным интересам. Необходимо было провести различие между главной политикой корпорации и её повседневным управлением. Политика корпорации является той областью, в которую может вмешиваться правительство. Повседневное управление – это сфера, где корпорация может самостоятельно осуществлять управление.

Интересы общества (клиентов) должны быть представлены потребительскими советами. Эти советы наделялись правом получать консультации и доводить свои пожелания до сведения корпорации. Почти все члены потребительских советов назначались министерствами, и эти органы не доказали своей эффективности. Система была создана, но те, кто ее создал, видимо не осуществили всех своих замыслов, потому что с 1979 года начался широкомасштабный процесс денационализации.

С 1945 года в Великобритании использовались два метода национализации. Один из них состоял в том, что создавался корпоративный орган (например, Национальный угольный совет) и ему законодательным путем передавалось все имущество данной отрасли. Прежние собственники этого имущества получали соответствующую компенсацию. С помощью этого метода были национализированы угледобывающая, электроэнергетическая, газовая промышленность, а также железнодорожный и воздушный транспорт. Закон наделял специальными контрольными полномочия соответствующее министерство, уполномочивая его давать общие указания, которым корпорация должна следовать.

Другой способ национализации – это принудительное приобретение акций, которые затем могут быть переданы публичной корпорации в законодательном порядке, как было с производством железа и стали (акции компаний, действовавших в этих отраслях перешли Корпорации железа и стали), или держателем акций может стать правительство (так был национализирован Банк Англии). И в том и в другом случае контроль над предприятием осуществлялся через действие обычных корпоративных норм, а также посредством предоставления министру особых полномочий.

С того времени как правительство стало широко осуществлять политику приватизации, количество национализированных отраслей промышленности, а вместе с тем и количество контролирующих их публичных корпораций значительно уменьшилось. Многие крупные предприятия электроэнергетической, газовой промышленности и других отраслей перестали быть общественной собственностью. Однако публичные корпорации все еще управляют некоторыми важными отраслями. Например, угольная промышленность управляется Национальным угольным советом (учрежден Законом о национализации угольной промышленности 1946 года), железнодорожный транспорт – Британским железнодорожным советом (Закон о транспорте 1962 года).

**2.2. Контроль министерств.**

Законодательство о национализации отличалось большим разнообразием, но все его акты содержали нечто общее. Основными положениями были нормы о том, что правом назначения и смещения членов корпорации наделялись Корона или министерство, а что министр мог давать корпорации указания общего характера. Как видно формула носила очень неопределенный характер и была направлена на то, чтобы разграничить контроль над общей политикой корпорации в общественных интересах (министр несет за нее ответственность перед парламентом) и обычное управление в промышленности. Предполагалось, что последнее должно быть свободным от вмешательства.

Некоторых законодательные акты содержали требование, чтобы указания министерства предоставлялись в Парламент для ознакомления до того как их направят в корпорации или одновременно с этим.

Этих полномочий было вполне достаточно для того, чтобы министр занял главенствующее положение, но кроме этого у него были еще и важные финансовые полномочия, которые позволяли держать публичные корпорации «мертвой хваткой». Программы реорганизации или развития должны были быть одобрены министром в случае, если они требовали крупных вложений капитала. Министр мог приказать корпорации прекратить любую деятельность или использование какой-либо части предприятия, его имущества. Под его контролем также находились программы заимствования корпорации. Это были жизненно важные полномочия для достижения коммерческих целей.

Несмотря на то, что на практике полномочия по инструктированию и контролю за заимствованиями применялись редко, были достаточно уже того, что они существовали, чтобы поставить под сомнение независимость публичных корпораций. Министр оказывает влияние на корпорацию посредством того, что он назначает и определяет срок полномочий председателя и членов руководства корпорации. Председатель не может сопротивляться давлению министра, так как он назначен на короткий срок и к тому же надеется на повторное назначение. Руководящие министры находятся в постоянном контакте с корпорациями и осуществляют свое влияние путем того, что держат в руках козырные карты, даже не пуская их в ход, им просто не нужно было этого делать.

Часто после отставки руководители корпораций жалуются, что этим организациям не хватает настоящей коммерческой самостоятельности и свободы осуществлять какую-либо долгосрочную политику, потому что они находятся под постоянным политическим давлением. Министры же обычно озабочены только сиюминутными проблемами. Таким образом, та коммерческая самостоятельность, которой предполагалось наделить публичные корпорации, на практике не состоялась.

В то время, когда существовала Избранная комиссия по национализированной промышленности в рамках Палаты общин такое положение вещей часто критиковалось. Например, в 1968 году эта комиссия сделала большой доклад по министерскому контролю. Она осуждала неразбериху в намерениях, с которыми осуществлялся контроль, и заявляла, что это прямо противоречит тому положению корпораций, которое было запланировано: вместо руководства общей политикой и отнесения повседневных проблем к компетенции корпорации, правительство постоянно вмешивалось в управление, а четких политических инструкций давало мало.

**3. Способы денационализации корпораций*.***

**3.1. Приватизация.**

Излишнее вмешательство со стороны министерства было особенно заметно в тех отраслях, которые подвергались или должны были подвергаться действию конкуренции и других рыночных факторов (транспорт и телекоммуникации). С 1980 года был предпринят ряд мер с целью изменения направления политики национализации.

Схемой законодательства было предусмотрено, что в определенный день имущество публичной корпорации переходит к компании – преемнику, которую назначит Государственный секретарь. Эта компания должна иметь форму обычной коммерческой компании с ограниченным числом акций. Сначала держателем акций будет правительство, а затем все или часть акций будут проданы частным инвесторам. Правительство может сохранить, а может и не сохранять за собой основную часть акций. Также оно может воспользоваться или отказаться от полномочия назначать директоров корпораций. В любом случае правительство не будет иметь права давать распоряжения или контролировать капиталовложения никаким другим способом, который отличался бы от полномочий держателей акций обычной компании. За образец была взята модель компании British Petroleum Ltd., где и правительство, и частные лица были держателями акций обычной независимой компании. Там где подлежащее денационализации предприятие уже превратилось в обычную компанию, оставалось только предоставить правительству полномочия выставить все или часть акций на рынок. Именно так и были проданы принадлежащие правительству акции таких компаний как Cable & Wireless, British Petroleum, Jaguar Motors, Rolls-Royce.

Во исполнение этой политики Закон о британской авиационно-космической промышленности 1980 года предусмотрел закрытие соответствующей корпорации и передачу её имущества той компании, акций которой держала Корона. В 1981 и 1985 годах эти акции были выставлены на продажу.

Закон о транспорте 1980 года содержал положения, согласно которым Национальная корпорация грузовых перевозок переходила в частный сектор экономики, а также этот закон предусмотрел смягчение системы лицензирования пассажирских перевозок с тем, чтобы допустить на рынок частные компании данной отрасли.

Подверглась изменениям политика и в отношении гражданской авиации (Закон о гражданской авиации 1980 года). Хотя правительство и оставалось самым крупным держателем акций еще в течение нескольких лет, оно уже не имело полномочий назначать директоров и компания пользовалась уже совсем другой степенью коммерческой свободы, в том числе и правом на самостоятельное приобретение самолетов. в 1986 г. акции были распроданы. Иные меры по приватизации привели к созданию независимых компаний British Telecom, British Gas, Britoil & Enterprise Oil и др. В будущем должны быть предприняты и другие меры, так как правительство постепенно ликвидирует различные формы своего участия в коммерческих предприятиях.

Хотелось бы поподробнее рассмотреть приватизацию телекоммуникаций. До 1981 года телефон, телеграф и телекоммуникационные службы входили в структуру Министерства почт, известного в последнее время как Бритиш Телеком. Они были разделены Законом о британских телекоммуникациях 1981 г. и сформировали новую корпорацию - Британские телекоммуникации. Сделано это было исходя из того, что эти отрасли высокотехнологичны по сравнению с почтовой службой и соответственно требуют другого управления. Это была типичная государственная корпорация, которой Государственный секретарь мог давать директивы общего характера. Через три года после их создания Британские телекоммуникации были приватизированы, создалась новая компания. Закон 1984 года, согласно которому и была создана новая компания, отменил существовавшую ранее монополию и установил систему лицензирования, при соблюдении которой конкуренты могли выйти на рынок под контролем Государственного секретаря и генерального директора телекоммуникаций, в обязанности которого входило расследование жалоб.

Одной из форм денационализации предусмотрено лишь полномочие Государственного секретаря в даче корпорации указаний прекратить какую-либо деятельность или распорядиться какой-то частью своего имущества так, как он ей предписывает. Такое полномочие в отношении Британской корпорации стали было предусмотрено Законом о железе и стали 1981 года. Целью данного положения является возвращение значительной части этой отрасли в частный сектор. Подобные полномочия существуют в отношении Британских железных дорог по Закону о транспорте 1981 г., а также по Закону о нефтяной и газовой промышленности 1982 г. Согласно последнему имущество Британской нефтяной корпорации перешло компании Britoil & Enterprise Oil.

Все эти меры имели скрытый мотив - сохранить определенную степень правительственного контроля. Во вновь учрежденных компаниях правительство обладало особой долей акций (т. н. «золотой долей»), которая дает правительству наиболее существенные полномочия: назначение директоров и перевес голосов других держателей акций. Цель – защитить независимость компании, не допустить чтобы над ней установился контроль иностранцев. В большинстве случаев существует определенный лимит количества акций, которые могу принадлежать одному держателю, в том числе и держателю – иностранцу. Иногда для того, чтобы распорядиться имуществом компании необходимо получить согласие правительства.

**4. Регулирование деятельности корпораций.**

Несмотря на меры по повышению конкуренции, денационализированные публичные предприятия оставались монопольными (или почти монопольными) производителями товаров и услуг. Появилась необходимость определенного механизма, который не давал бы им использовать свое положение в ущерб обществу. Это выразилось в создании должности генерального директора (director-general), который назначался Государственным секретарем и обладал полномочиями по регулированию деятельности предприятия с учетом интересов потребителей. В его обязанности помимо этого входило способствовать эффективности и экономии производства, содействовать развитию конкуренции.

Согласно положениям законов, каждый производитель обязан получить лицензию у Государственного секретаря или у директора (чаще у последнего). В лицензии оговариваются условия производства, некоторые из них могут содержаться также в распоряжениях директора. Напрямую нарушение этих условий ответственности не влечет, но зато позволяет потребителю требовать возмещения ущерба, полученного в результате подобного нарушения. Директор может передать любую деятельность производителя на рассмотрение Комиссии по слияниям и монополиям. В том случае, если отчет комиссии будет не в пользу предприятия, директор может регулировать деятельность предприятия с помощью изменения условий лицензии.

Закон о конкуренции 1992 года значительно расширил полномочия директоров. Он снабдил их полномочиями устанавливать в своих инструкциях стандарты выполнения работ, при нарушении которых действовал тот же порядок, что и при нарушении условий лицензии. Кроме того директор мог решать споры по поводу издержек, понесенных потребителем. Решение директора по этому поводу должно быть обоснованным. Закон также требовал, чтобы каждый производитель устанавливал процедуру обжалования.

Директор обладает обширными полномочиями и не подотчетен кому-либо. Сместить его с должности может только Государственный секретарь в случае совершения проступка или неспособности выполнять свои обязанности. Действия директора могут быть пересмотрены в судебном порядке на основании закона.

**5. Контроль за деятельностью корпораций.**

Корпорации, составляющие часть административной структуры управления социальными службами, обычно более придирчиво контролируются соответствующими министерствами, чем те корпорации, сфера деятельности которых изначально находилась в области промышленности и коммерции (Региональный больничный совет по Закону о национальной службе здравоохранения 1946 г. получает министерские инструкции по всем вопросам своей деятельности).

Существуют также корпорации, к обладающие значительной степенью автономии. Так Британская корпорация радиовещания (ВВС) действует на основе статутной лицензии, которую получила от министра внутренних дел на основании Закона о радиовещании 1949 года. Правда лицензия содержит несколько ограничительных условий: члены корпорации назначаются Короной; от корпорации можно потребовать передачу каких-либо правительственных сообщений; Министр внутренних дел вправе требовать, чтобы корпорация воздерживалась от сообщений по определенному кругу вопросов.

ВВС пользуется почти полной независимостью и только получает постоянные указания, которые запрещают давать собственные комментарии по происходящим событиям. Они также ограничивают партийные политические передачи и запрещают передачу высказываний членов и сторонников определенных террористических организаций.

Министр внутренних дел, несмотря на широкие полномочия, обычно отвечает только за общие принципы работы корпорации. Существует немало публичных корпораций правительственного характера, которые действуют независимо (например, Управление гражданской авиации, Независимая телевизионная комиссия и др.)

### Заключение

Влияние на корпорации со стороны правительства, как видно, для различных корпораций разное, хотя надо признать, что для подавляющего их числа оно велико. Ведь назначение руководства корпорации, дача директив по наиболее важным вопросам, контроль за капиталовложениями весьма ограничивают самостоятельность корпораций.

Корпорации подконтрольны министерствам и неподконтрольны Парламенту, хорошо это или плохо сказать трудно, но сами англичане считают, что это не очень хорошо, так как министр может вмешиваться в дела корпорации больше, чем это необходимо.

Количество национализированных отраслей сегодня сокращается, а вместе с тем уменьшается число публичных корпораций. Значительное их количество становится обычными компаниями. Причем в этих компаниях внушительная часть акций принадлежит правительству.

#### Используемая литература

Administrative law by William Wade. Sixth edition. Clarendon press. Oxford. 1998. С. 158 – 172.