

Проблемы делегирования государственно-властных полномочий субъектам частного права: современная практика и доктрина

Романовская О.В.

доктор юридических наук, профессор кафедры частного и публичного права
Пензенского государственного университета

E-mail: vlad93@sura.ru

Аннотация. В статье рассматриваются правовые проблемы делегирования отдельных государственно-властных полномочий негосударственным организациям. Выявлены основные пробелы, предложены способы их разрешения. Представлены общие правила делегирования, которым должен руководствоваться законодательный орган при принятии соответствующего правового акта.

Ключевые слова: государственная власть, полномочия, делегирование, негосударственная организация.

Вопросы оптимизации осуществления государственной власти приобретают в РФ новое звучание. В начале 90-х гг. прошлого столетия в официальной идеологии преобладала политика ночного сторожа, в рамках которой вмешательство государства в частноправовые отношения должно быть минимальным. В период перехода из одного тысячелетия в другое вектор политики изменился. Показательна в этой части Концепция национальной безопасности РФ, утвержденная Указом Президента РФ от 10.01.2000 № 24¹, которая одно из основных направлений обеспечения национальной безопасности РФ во внутриэкономической деятельности государства видела в усилении государственного регулирования экономики. Однако практически одновременно был дан старт административной реформе — Указом Президента РФ от 23.07.2003 № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 гг.»², в котором среди приоритетных направлений административной реформы в 2003–2004 гг. отмечалось ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования и развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики. Впоследствии Постановлением Правительства РФ от 31.07.2003 № 451³ была образована Правительственная комиссия по проведению административной реформы. Распоряжением Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р⁴ были одобрены Концепция административной реформы в РФ в 2006–2010 гг. и План мероприятий по проведению администра-

тивной реформы в РФ в 2006–2010 гг. Несмотря на указанные даты завершения концепции и плана мероприятий, приведенные правовые акты по настоящее время рассматриваются в системе государственной службы как основополагающие и обязательные к применению.

Первичные результаты модернизации деятельности органов государственной власти показали, что ряд государственных функций являются избыточными, некоторые могут быть видоизменены, некоторые могли бы прекрасно осуществляться самим частным сектором. Все большую актуальность в этой связи стали приобретать исследования, в рамках которых высказывалась идея о передаче государственно-властных полномочий негосударственным организациям. Отдельными авторами указывалось на приход качественно новой приватизации, когда приватизировалась не собственность, а власть⁵. Необходимо отметить, что данная проблематика актуальна для большинства демократических стран. Например, в немецком административном праве выделяют организационную приватизацию (государство создает субъект частного права и передает ему свою функцию), функциональную приватизацию (государство передает функцию существующим субъектам частного права), материальную приватизацию (государство вообще отказывается от выполнения функции, отдавая ее полностью субъектам частного права) и др.⁶ По-видимому, каждая из представленных форм может использоваться в российском государстве и праве.

¹ Собрание законодательства РФ. 2000. № 2. Ст. 170. В настоящее время документ утратил силу.

² Собрание законодательства РФ. 2003. № 30. Ст. 3046.

³ Там же. № 31. Ст. 3150.

⁴ Там же. 2005. № 46. Ст. 4720.

⁵ Например, раздел статьи Э.В. Талапиной «О правовом статусе саморегулируемых организаций» называется «“Приватизация” государства и саморегулируемые организации» (см.: Право и экономика. 2003. № 11. С. 28–36).

⁶ См. более подробно: Васильева А.Ф. Делегирование государственных функций субъектам частного права // Правоведение. 2008. № 2. С. 65–75.

В то же время нельзя не признать, что вопрос о системе субъектов, осуществляющих государственную власть, имеет принципиальное значение. Ответы на него характеризуют всю систему организации власти в РФ. Наряду с этим подчеркнем, что сам институт делегирования полномочий в российских условиях «подается» с большой осторожностью. Длительное противостояние законодательного и исполнительного органов свело на нет любые дискуссии о целесообразности данного института, а значит, и о создании механизма недопущения злоупотреблений при его реальном осуществлении. Впервые в конституционной практике о понятии публичных функций, передаче их негосударственным организациям было сказано в Постановлении Конституционного Суда РФ от 19.05.1998 № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений ст. 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства РФ о нотариате»⁷. Указывалось, что нотариальные палаты выполняют публично-правовое предназначение, а это, в свою очередь, предопределяет особый статус организации и вид юридического лица, отличный от общественного объединения. Делался значимый общий вывод, что Конституция РФ не запрещает государству передавать отдельные полномочия исполнительных органов власти негосударственным организациям, участвующим в выполнении функций публичной власти: «По смыслу ее (Конституции. – *О.Р.*) ст. 78 (ч. 2 и 3) и 132 (ч. 2), такая передача возможна при условии, что это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам».

Однако Конституционный Суд РФ, выделив общую мысль, не стал обсуждать нюансы, общие правила передачи власти, породив тем самым дискуссии о месте нотариата в системе государственного управления (в частности) и о возможности приватизации государственной власти (в целом). Появились трудноразрешимые вопросы: может ли организация частного права выполнять публичные функции, если да, то в каком объеме, на основе какого принципа должен происходить «отбор» частных организаций для передачи им функций государственной исполнительно-распорядительной деятельности, какие именно полномочия могут быть переданы?

Обращает на себя внимание, что Конституционному Суду РФ пришлось еще раз развивать собственную позицию о делегировании государственно-властных полномочий в Постановлении от 09.12.2005 № 12-П «По делу о проверке конституционности абзаца восьмого п. 1 ст. 20 Федерального закона “О несостоятельности (банкротстве)” в связи с жалобой гражданина А.Г. Меженцева»⁸. В решении анализировался статус саморегулируемых

организаций (далее — СРО) арбитражных управляющих. Не вдаваясь в подробности самого дела, лишь укажем, что Конституционный Суд РФ статус СРО стал рассматривать сквозь призму субъекта государственного управления, выделив ряд специфических признаков. Во-первых, Суд указал, что закрепление статуса СРО — это усмотрение государства. Во-вторых, эти организации названы как автономные публично-правовые субъекты. При этом выделены публичные полномочия, которые определяют особенности статуса названных субъектов: нормотворческие, исполнительно-распорядительные, контрольные. В-третьих, в создании СРО проявляется и иная цель — реализация права на участие в управлении делами государства (ст. 32 Конституции РФ). Государство тем самым вовлекает граждан в процесс упорядочивания общественных отношений, наполняя их статус активным элементом. На СРО государство таким образом перекладывает часть своих публично-правовых функций. В-четвертых, Суд подчеркнул двойственную правовую природу СРО арбитражных управляющих: «с одной стороны, это некоммерческие организации, и регистрируются они в порядке, предусмотренном ст. 3 Федерального закона “О некоммерческих организациях”, с другой стороны — с даты включения в единый государственный реестр саморегулируемых организаций арбитражных управляющих они приобретают особый публично-правовой статус саморегулируемой организации арбитражных управляющих (п. 1 ст. 21 Федерального закона “О несостоятельности (банкротстве)”»⁹. Нетрудно заметить, что Конституционный Суд РФ использует применительно к одному субъекту права достаточно разнопорядковые свойства и характеристики. Так, в одном «наборе» объединены и автономность, и публично-правовое предназначение, и двойственность природы, и реализация гражданами права на участие в управлении делами государства и т.д.

Пока шел научный спор о делегировании государственно-властных полномочий, оно приобрело свое законодательное воплощение при создании государственной корпорации (далее — ГК) «Росатом». Федеральный закон от 01.12.2007 № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии “Росатом”»⁹ фактически включил «Росатом» в систему государственного управления, в соответствии со ст. 1 которого она обозначена как «уполномоченный орган управления», «наделенный полномочиями от имени РФ осуществлять государственное управление использованием атомной энергии в соответствии с гл. IV Федерального закона от 21.11.1995 № 170-ФЗ “Об использовании атомной энергии”, государственное управление при осуществлении деятельности, связанной с разработкой, изготовлением, утилизацией ядерного оружия и ядерных

⁷ Собрание законодательства РФ. 1998. № 22. Ст. 2491.

⁸ Собрание законодательства РФ. 2006. № 3. Ст. 335.

⁹ Собрание законодательства РФ. 2007. № 49. Ст. 6078.

энергетических установок военного назначения, а также нормативно-правовое регулирование в области использования атомной энергии».

Приведенные из Закона фразы «уполномоченный орган», «наделенный полномочиями от имени РФ» указывают на передачу властных полномочий некоммерческой организации, которой по своим видовым характеристикам является «Росатом». К такому выводу приводит содержание ст. 4 Закона о ГК, выделяющей цели деятельности корпорации:

- проведение государственной политики,
- осуществление нормативно-правового регулирования,
- оказание государственных услуг управление государственным имуществом в соответствующей области.

Добавим, что корпорация совместно с Министерством обороны РФ и воинскими частями ядерного обеспечения Вооруженных Сил РФ обеспечивает поддержание и развитие боезапаса Вооруженных Сил РФ в качественном и количественном отношении на уровне, гарантирующем реализацию политики РФ в области ядерного сдерживания. Корпорация и Министерство обороны РФ ежегодно представляют Президенту РФ доклад о состоянии ядерного оружейного комплекса РФ. Примеров, аналогичных этим, подчеркивающим особый статус корпорации, тождественный органам государственной власти, более чем достаточно.

Следует учитывать также, что корпорации передаются в том же объеме и на тех же условиях права и обязанности главного распорядителя бюджетных средств, получателя бюджетных средств, главного администратора доходов бюджета, администратора доходов бюджета и государственного заказчика, предусмотренные государственным оборонным заказом, федеральными целевыми программами, межгосударственными программами, федеральной адресной инвестиционной программой, государственным заказчиком, по которым определено Федеральное агентство по атомной энергии, а также полномочия по оказанию государственных услуг в установленной сфере деятельности. Примечательно, что сама ликвидация Федерального агентства по атомной энергии осуществлена Указом Президента РФ от 20.03.2008 № 369 «О мерах по созданию Государственной корпорации по атомной энергии “Росатом”»¹⁰. Напомним, что «Росатом» имеет право на помещение на печати Государственного герба РФ.

Полномочия по нормативно-правовому регулированию «Росатомом» выполняются активно. Кроме того, «Росатом» признает утратившими силу нормативные акты Федерального агентства по атомной энергии. Примеров можно привести много: Приказ ГК «Росатом» от 19.12.2008

№ 672 «О признании утратившим силу Приказа Федерального агентства по атомной энергии от 08.02.2008 № 65»¹¹; Приказ ГК «Росатом» от 19.06.2009 № 406 «О признании утратившими силу актов Федерального агентства по атомной энергии»¹² и др. Некоторые приказы Росатома официально опубликованы, причем в таких изданиях, как «Российская газета» (напр.: Приказ ГК «Росатом» от 08.04.2014 № 1/11-НПА «Об утверждении Положения об аттестационной комиссии по проведению квалификационного экзамена физических лиц, претендующих на получение статуса эксперта по аккредитации в области использования атомной энергии, а также проходящих процедуру подтверждения компетентности эксперта по аккредитации в области использования атомной энергии»¹³) или «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти». В то же время некоторые приказы официально не опубликованы.

Нельзя не отметить, что такое совмещение в одном лице функций субъекта частного права и органа государственной власти не нашло однозначной поддержки. Еще в заключении Правового управления Государственной Думы РФ на законопроект в первом чтении указывалось, что такое совмещение прямо противоречит Конституции РФ, но в последующем данное замечание было снято. Добавим также, что ч. 3 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»¹⁴ содержала запрет на наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами органов государственной власти. Однако Федеральным законом от 01.12.2007 № 318-ФЗ¹⁵ данная норма была подправлена фразой: «если иное не установлено Федеральным законом “О Государственной корпорации по атомной энергии “Росатом”»».

Государство заинтересовано в децентрализации и деконцентрации, повышении эффективности и доверия к власти, внедрения некоторых рыночных механизмов в процесс оказания государственных услуг. Нельзя забывать, что в РФ продолжается административная реформа. «“Раздача” государственных полномочий, — пишет Э.В. Талапина, — один из лозунгов мировых административных реформ. Вместе с полномочиями государство распределяет и ответственность за выполнение регулирующих функций, которую несут новые субъекты регулирования (процесс получил наименование дерегулирование)»¹⁶. В другой сво-

¹¹ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 4.

¹² Там же. № 33.

¹³ Российская газета. 2014. 25 июля.

¹⁴ Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3434.

¹⁵ Там же. 2007. № 49. Ст. 6079.

¹⁶ Талапина Э.В. Государственные корпорации как новый субъект права // Законы России: опыт, анализ, практика. 2009. № 2. С. 36–50.

¹⁰ Собрание законодательства РФ. 2008. № 12. Ст. 1112.

ей работе Э.В. Талапина пишет: «Политика дерегулирования является следствием минимизации функций государства, активизации гражданского общества и профессиональных объединений. Это — направление реализации политики нового государственного управления»¹⁷. Некоторыми политиками тенденция к дерегулированию и деконцентрации власти противопоставляется одной из центральных задач высших органов государственной власти в РФ — укреплению вертикали власти, в первую очередь исполнительной. Кроме того, в противоположность дерегулированию и деконцентрации власти во всех положениях о федеральных органах государственной власти не содержится указаний на возможность передачи данным органом части своих полномочий кому бы то ни было. Подобное правило распространяется в том числе на передачу полномочий по вертикали власти (от федеральных органов органам государственной власти субъектов РФ)¹⁸.

И, наоборот, принцип децентрализации и деконцентрации государственной власти традиционно в развитых западных системах управления признается на конституционном уровне. Например, ст. 103 Конституции Испании: «Органы государственного управления беспристрастно служат общим интересам и в своей деятельности руководствуются принципами эффективности, иерархии, децентрализации, деконцентрации и координации, полностью подчиняясь закону и праву». Обращает внимание, что принципы иерархичности и децентрализации не противопоставляются друг другу. Иерархичность подразумевает выстраивание субординационных отношений между субъектами власти, а децентрализация — перераспределение компетенции между различными уровнями власти. Перераспределение властных полномочий не означает отсутствие соподчиненности и административного контроля.

Необходимо также проводить различие между передачей государственно-властных полномочий негосударственным организациям и выполнением ими отдельных государственных функций. Последнее достаточно распространено в управленческой практике. В качестве примера можно привести деятельность образовательных учреждений. Никто не будет отрицать, что практически любое учебное учреждение, реализуя требования федерального государственного образовательного стандарта (далее — ФГОС), тем самым реализует государственную функцию, направленную на повышение образовательного уровня гражданина. В соответствии с Федеральным законом от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образо-

вании в РФ»¹⁹ образование — это «единый целенаправленный процесс воспитания и обучения, являющийся *общественно значимым благом* и осуществляемый *в интересах* человека, семьи, общества и государства (выделено нами. — О.Р.), а также совокупность приобретаемых знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенции определенных объема и сложности в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и (или) профессионального развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов» (ст. 2).

Деятельность образовательной организации очень жестко регламентируется правом в части соответствия требованиям ФГОС. Государство определяет нормативные сроки обучения, перечень обязательных дисциплин, а также их основное содержание. Невыполнение нормативов влечет за собой лишение лицензии. Однако такая организация не наделяется государственно-властными полномочиями и не является органом государственной власти. Если далее анализировать статус образовательных организаций, то нельзя не упомянуть Указ Президента РФ от 26.05.2009 № 599 «О мерах по совершенствованию высшего юридического образования в РФ»²⁰, в котором Правительству РФ даются поручения: а) оказать содействие Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России» в разработке и внедрении в практику механизма общественной аккредитации федеральных государственных и негосударственных образовательных учреждений высшего профессионального образования, осуществляющих подготовку юридических кадров; в) совместно с Общероссийской общественной организацией «Ассоциация юристов России» представить предложения по совершенствованию процедур лицензирования образовательной деятельности и государственной аккредитации федеральных государственных и негосударственных образовательных учреждений высшего профессионального образования, осуществляющих подготовку юридических кадров, а также по определению критериев оценки их деятельности. Нетрудно увидеть, что общественная организация призывается для осуществления государственной функции. Высшему органу исполнительной власти даются определенные поручения для оказания содействия общественной организации, но это не означает, что последняя приобретает статус публичной корпорации и наделяется государственно-властными полномочиями. Е.А. Шапкина считает данный Указ ярким и удачным примером государственно-общественного партнерства²¹.

¹⁷ Она же. Реформы государственного управления: сравнительно-правовой анализ // Правоведение. 2008. № 2. С. 246.

¹⁸ См.: Романовский Г.Б. [Рецензия] // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 11. С. 78–79.

¹⁹ Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

²⁰ Собрание законодательства РФ. 2009. № 22. Ст. 2698.

²¹ См.: Шапкина Е.А. Государственно-общественное партнерство // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 4. С. 6–10.

В то же время констатируем: видна работа по сворачиванию данного эксперимента. Общественная аккредитация не заменила государственную, как это анонсировалось многими специалистами. Есть и более негативные оценки: «Однако общественная аккредитация юридических вузов пока не дала сколько-нибудь заметных результатов, ни количественных, ни качественных»²².

Банковская организация также выполняет ряд государственных функций. Это, например, связано с валютной политикой. В соответствии со ст. 22 Федерального закона от 10.12.2003 № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле»²³, агентами валютного контроля являются уполномоченные банки и не являющиеся уполномоченными банками профессиональные участники рынка ценных бумаг, а также государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», таможенные органы и налоговые органы. Ч. 5 указанной статьи дополняет: «Контроль за осуществлением валютных операций резидентами и нерезидентами, не являющимися кредитными организациями, осуществляют в пределах своей компетенции федеральные органы исполнительной власти, являющиеся органами валютного контроля, и агенты валютного контроля». Ст. 23 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле» устанавливает права и обязанности агентов валютного контроля. В связи с этим у уполномоченных банков появляется ряд публичных полномочий по отношению к клиенту (резиденту и нерезиденту).

Ч. 3 ст. 40 УПК РФ закрепляет, что возбуждение уголовного дела и выполнение неотложных следственных действий возлагаются также на: 1) капитанов морских и речных судов, находящихся в дальнем плавании, — по уголовным делам о преступлениях, совершенных на данных судах; 2) руководителей геологоразведочных партий и зимовок, удаленных от мест расположения органов дознания, — по уголовным делам о преступлениях, совершенных по месту нахождения данных партий и зимовок. И те, и другие не являются должностными лицами органов государственной власти. Но в данном случае государство исходит из принципа исключительности, поскольку никто иной функции органов дознания в экстремальных условиях выполнить не может.

Приведенные примеры показывают, что совмещение понятий «государственные функции» и «государственные полномочия» недопустимо. Выполнение указанных функций отнюдь не влечет автоматическое наделение соответствующими полномочиями. Кроме того, напомним, что

государственная власть обладает суверенитетом — свойством, характерным только для нее. «Государство создает власть и поэтому никакой власти, даже высшей, не подчиняется»²⁴. В Определении Конституционного Суда РФ от 27.06.2000 № 92-О провозглашается: «Суверенитет, предполагающий, по смыслу ст. 3, 4, 5, 67 и 79 Конституции РФ, верховенство, независимость и самостоятельность государственной власти, полноту законодательной, исполнительной и судебной власти государства на его территории и независимость в международном общении, представляет собой необходимый качественный признак РФ как государства, характеризующий ее конституционно-правовой статус»²⁵. Российская Конституция, закрепив основы построения органов государственной власти, предопределила тем самым исключительную монополию на принуждение только со стороны государственных органов. Во всех других случаях взаимные действия носят сугубо частный характер и базируются на принципе частного права — свободы волеизъявления. В то же время, если исходить из допустимости делегирования отдельных государственно-властных полномочий, отметим, что такое делегирование — прерогатива государства. Негосударственные организации не обладают субъективным правом на осуществление государственной власти. Инициатива может идти только от самого государства. Добавим, что наделение властью предполагает появление особой ответственности перед государством за эффективное использование (а не только законное) делегированных полномочий. «Принимая тот или иной закон, правовое государство возлагает на себя тем самым конкретные обязательства перед гражданами и должно определить правовые меры ответственности своих официальных представителей за действия, совершаемые от его имени. Государство несет перед народом политическую, правовую и моральную ответственность за полное выполнение взятых на себя обязательств»²⁶. Б.С. Эбзеев специально подчеркивает, что субъектом конституционной ответственности всегда будет государство в лице своих органов и должностных лиц, даже при наличии «эксцесса исполнителя»²⁷. Если ответственно государство, то его «проводники» также должны находиться

²² См.: Иванова С.А., Петровская О.В. Проблемы развития высшего юридического образования в условиях финансово-экономической модернизации // Юридическое образование и наука. 2013. № 4. С. 22–24.

²³ Собрание законодательства РФ. 2003. № 50. Ст. 4859.

²⁴ Проблемы суверенитета в РФ. М.: Республика, 1994. С. 17. См. также: Крылов Б.С. Государственный суверенитет: современные проблемы // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 6. С. 2–7; Тихомиров Ю.А. Суверенитет в условиях глобализации // Право и политика. 2006. № 11. С. 37–44 и др.

²⁵ Собрание законодательства РФ. 2000. № 29. Ст. 3117.

²⁶ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М.: Юристъ, 1999. С. 107.

²⁷ Эбзеев Б.С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. М.: Норма, 2008. С. 116.

в том же правовом режиме. Налицо проявление конституционно-правовой ответственности. Государственно-властные полномочия — это не предмет денежного торга, а явление, обладающее высокой социальной ценностью, обозначенной в первую очередь Конституцией РФ. «Если Конституция охраняет высшие социальные ценности, то необходима эффективная система защиты ее предписаний, причем не только отраслевыми санкциями, но и собственными»²⁸, — отмечает Н.М. Колосова. Это означает, что любая передача государственно-властных полномочий должна сопровождаться одновременным установлением механизма контроля за самим субъектом — обладателем таких делегированных полномочий. Государство не может просто так раздать свои полномочия, оно отвечает за их реализацию перед народом, перед каждым гражданином. Если оно отвечает за исполнение своих полномочий, значит, оно должно обладать всеми возможностями принудить непосредственного исполнителя к выполнению их в таком режиме, который отражает интересы общества, а не отдельной группы. Отсутствие такого механизма влечет за собой признание такой передачи не отвечающей требованиям правового государства, соответственно требованиям Конституции. В этом случае само государство должно нести моральную, политическую и правовую ответственность. Добавим, что российский законодатель отчасти выстраивает уголовно-правовую политику в указанном направлении, в частности расширяя понятие должностного лица, используемого в прим. 1 к ст. 285 УК РФ. Так, в соответствии с Федеральным законом от 01.12.2007 г. № 318-ФЗ²⁹ оно стало распространяться на представителей государственных корпораций. В российской юридической науке высказывались предложения о распространении понятия должностного лица на представителей нотариальной, адвокатской палаты, саморегулируемых организаций.

Правовые позиции, обозначенные в решениях Конституционного Суда РФ (Постановление от 19.05.1998 г. и Постановление по «делу Меженцева»), можно определить, следуя мнению Г.А. Гаджиева, как «общие юридические нормы, обладающие принципиально иной нормативностью», «не признанные официально нетрадиционные формы существования права». Тем более что в рассматриваемом случае решения органа конституционного контроля носят «правовосполнительный характер, устраняя пробелы в правовом регулировании»³⁰. Однако необходима выработка

единой концепции такого делегирования. Законодатель должен четко понимать, в каких случаях оно может быть осуществлено, в каких пределах и в какой форме. «Передача функций государства другим структурам — это конституционный вопрос, затрагивающий интересы всего нашего общества. И решать его необходимо, во-первых, на основании закона и посредством закона, во-вторых, с максимальной открытостью, учитывая мнение всех заинтересованных сторон, и, в-третьих, при передаче публичных функций государству должно сохраниться за собой осуществление контроля за исполнением переданных функций, чтобы в случае ущерба общественным интересам принять адекватные меры», — подчеркивают С.Е. Нарышкин и Т.Я. Хабриева³¹. Случаи делегирования властных полномочий должны носить экстраординарный характер и обеспечиваться действенным государственным механизмом контроля. В этом случае публичный статус у субъекта частного права должен быть во многом схож со статусом органа государственной власти.

Компетенция такого субъекта должна подчиняться принципу: дозволено только то, что прямо предписано законом. Реализация государственных полномочий — не просто право, а обязанность, невыполнение которой является противоправным деянием. Организация частного права самостоятельно выбирает поле своей деятельности, от которой она может в любое время отказаться. Законодательство предусматривает процедуру ликвидации организации, которая может инициироваться учредителями и другими уполномоченными на то лицами. Субъект публичной власти не может по своему личному усмотрению отказаться от выполнения возложенных на него функций. Государство при этом должно разделять бремя обеспечения деятельности при выполнении государственных полномочий. Одной из форм обеспечения выступает установление обязательных платежей в пользу организации частного права, наделенной властными полномочиями. Ярким примером может служить церковный налог, установленный в Германии, взимаемый религиозными общинами (по законодательству Германии являющимися публичными корпорациями). Для этого в налоговой декларации имеется пункт, в котором нужно указать свою принадлежность к религиозной общине³². Нельзя не согласиться с С.Г. Пепеляевым, что «принцип правового государства отвергает коммерциализацию государственного управления»³³.

²⁸ Колосова Н.М. Конституционная ответственность в РФ. М.: Городец, 2000. С. 110.

²⁹ Собрание законодательства РФ. 2007. № 49. Ст. 6079.

³⁰ Гаджиев Г.А. Принципы права и право из принципов // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 2. С. 22–45.

³¹ Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. Административная форма в России: некоторые итоги и задачи юридической науки // Журнал российского права. 2006. № 11. С. 11–18.

³² См.: Petersen J. The church tax in Germany. URL: <http://www.steuer-forum-kirche.de/church-tax.pdf>; Тульский М. Будут ли россияне платить церковный налог? // НГ Религия. 2001. 28 марта.

³³ Гражданин, закон и публичная власть. М.: ВНИИСЗ, 2002. С. 145.

Несмотря на приведенные трудности, можно сформулировать общий вывод, что дорога государству для делегирования некоторых государственно-властных полномочий открыта. Однако необходима выработка единой концепции такого делегирования. Следует отметить, что случаи делегирования властных полномочий должны носить экстраординарный характер и обеспечиваться действенным государственным механизмом контроля.

Список литературы:

1. Административная реформа в России: науч.-практ. пособие / Е.К. Волчинская, Н.А. Игнатюк, Н.М. Казанцев и др.; под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М.: Контракт: Инфра-М, 2006. 352 с.
2. Васильева А.Ф. Делегирование государственных функций субъектам частного права // Правоведение. 2008. № 2. С. 65–75.
3. Гаджиев Г.А. Принципы права и право из принципов // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 2. С. 22–45.
4. Иванова С.А., Петровская О.В. Проблемы развития высшего юридического образования в условиях финансово-экономической модернизации // Юридическое образование и наука. 2013. № 4. С. 22–24.
5. Колосова Н.М. Конституционная ответственность в РФ. М.: Городец, 2000. 192 с.
6. Крылов Б.С. Государственный суверенитет: современные проблемы // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 6. С. 2–7.
7. Лапаева В.В. Современное состояние и перспективы российской теории права и государства. Часть 1 // Российский журнал правовых исследований. 2014. № 4 (1). С. 20–31.
8. Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. Административная реформа в России: некоторые итоги и задачи юридической науки // Журнал российского права. 2006. № 11. С. 11–18.
9. Романовский Г.Б. [Рецензия] // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 11. С. 78–79. — Рец. на кн.: Борисова М.М., Дудко И.Г. Конституционно-правовой статус субъекта РФ. М.: Юрлитинформ, 2011. 264 с.
10. Романовский Г.Б. Модернизация медицинского права: формирование отрасли права или законодательства? // Российский журнал правовых исследований. 2014. № 4 (1). С. 92–96.
11. Талапина Э.В. Государственные корпорации как новый субъект права // Законы России: опыт, анализ, практика. 2009. № 2. С. 36–50.
12. Талапина Э.В. О правовом статусе саморегулируемых организаций // Право и экономика. 2003. № 11. С. 28–36.
13. Талапина Э.В. Реформы государственного управления: сравнительно-правовой анализ // Правоведение. 2008. № 2. С. 238–253.
14. Чиркин В.Е. Какая форма правления существует в современной России? // Российский журнал правовых исследований. 2014. № 4 (1). С. 32–40.
15. Шапкина Е.А. Государственно-общественное партнерство // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 4. С. 6–10.
16. Эбзеев Б.С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. М.: Норма, 2008. 384 с.

The problem of delegation of state authority of the subjects of private law: current practice and doctrine

Romanovskaya O.V.

Doctor of Law, professor of the Department of private and public law,
Penza State University
E-mail: vlad93@sura.ru

Abstract. In the article legal problems of delegation of separate state-imperious powers to the nonstate organizations are considered. The basic blanks are revealed, ways of their permission are offered. The general rules of delegation by which the legislature should be guided at acceptance of the corresponding legal certificate are presented.

Keywords: the government, powers, delegation, the noncommercial organization.

References:

1. Administrativnaya reforma v Rossii: nauch.-prakt. posobie / E.K. Volchinskaya, N.A. Ignatyuk, N.M. Kazancev i dr.; pod red. S.E. Naryshkina, T.Ya. Habrievoi. M.: Kontrakt: Infra-M, 2006. 352 s.
2. Vasil'eva A.F. Delegirovanie gosudarstvennykh funktsii subektam chastnogo prava // Pravovedenie. 2008. № 2. S. 65–75.
3. Gadzhiev G.A. Principy prava i pravo iz principov // Sravnitel'noe konstitucionnoe obozrenie. 2008. № 2. S. 22–45.
4. Ivanova S.A., Petrovskaya O.V. Problemy razvitiya vysshego yuridicheskogo obrazovaniya v usloviyakh finansovo-ekonomicheskoi modernizatsii // Yuridicheskoe obrazovanie i nauka. 2013. № 4. S. 22–24.
5. Kolosova N.M. Konstitucionnaya otvetstvennost' v RF. M.: Gorodec, 2000. 192 s.
6. Krylov B.S. Gosudarstvennyi suverenitet: sovremennye problemy // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2008. № 6. S. 2–7.
7. Lapaeva V.V. Sovremennoe sostoyanie i perspektivy rossiiskoi teorii prava i gosudarstva. Chast' 1 // Rossiiskii zhurnal pravovykh issledovaniy. 2014. № 4 (1). S. 20–31.
8. Naryshkin S.E., Habrieva T.Ya. Administrativnaya reforma v Rossii: nekotorye itogi i zadachi yuridicheskoi nauki // Zhurnal rossiiskogo prava. 2006. № 11. S. 11–18.
9. Romanovskii G.B. [Recenziya] // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2011. № 11. S. 78–79. — Rec. na kn.: Borisova M.M., Dudko I.G. Konstitucionno-pravovoi status subekta RF. M.: Yurlitinform, 2011. 264 s.
10. Romanovskii G.B. Modernizatsiya medicinskogo prava: formirovanie otrasli prava ili zakonodatel'stva? // Rossiiskii zhurnal pravovykh issledovaniy. 2014. № 4 (1). S. 92–96.
11. Talapina E.V. Gosudarstvennye korporatsii kak novyi subekt prava // Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika. 2009. № 2. S. 36–50.
12. Talapina E.V. O pravovom statuse samoreguliruemyykh organizatsii // Pravo i ekonomika. 2003. № 11. S. 28–36.
13. Talapina E.V. Reformy gosudarstvennogo upravleniya: sravnitel'no-pravovoi analiz // Pravovedenie. 2008. № 2. S. 238–253.
14. Chirkin V.E. Kakaya forma pravleniya sushestvuet v sovremennoi Rossii? // Rossiiskii zhurnal pravovykh issledovaniy. 2014. № 4 (1). S. 32–40.
15. Shapkina E.A. Gosudarstvenno-obshchestvennoe partnerstvo // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2014. № 4. S. 6–10.
16. Ebzeev B.S. Lichnost' i gosudarstvo v Rossii: vzaimnaya otvetstvennost' i konstitucionnye obyazannosti. M.: Norma, 2008. 384 s.