

**Информация для цитирования:**

Романовская О. В. Делегирование государственно-властных полномочий в системе публично-правового регулирования // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. Вып. 36. С. 143–154. DOI: 10.17072/1995-4190-2017-36-143-154.

Romanovskaya O. V. Delegirovanie gosudarstvenno-vlastnykh polnomochiy v sisteme publichno-pravovogo regulirovaniya [Delegation of State Authoritative Powers in the Public Regulation System]. Vestnik Permskogo Universiteta. Juridicheskie Nauki – Perm University Herald. Juridical Sciences. 2017. Issue 36. Pp. 143–154. (In Russ.). DOI: 10.17072/1995-4190-2017-36-143-154.

УДК 342.97

DOI: 10.17072/1995-4190-2017-36-143-154

## ДЕЛЕГИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ВЛАСТНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

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

**О. В. Романовская**

Доктор юридических наук, профессор,  
зав. кафедрой «Государственно-правовые дисциплины»  
Пензенский государственный университет  
440026, Россия, г. Пенза, ул. Красная, 40  
ORCID: 0000-0002-4563-1725  
ResearcherID: C-7120-2017  
e-mail: pgu-gpd@yandex.ru

**Введение:** статья посвящена внедрению в систему организации государственной власти такого элемента, как передача (делегирование) отдельных публичных полномочий субъектам частного права. **Цель:** проанализировать отношения, возникающие по поводу осуществления субъектами частного права функций и полномочий, характерных для органов государственной власти. Выделить формы делегирования, пробелы, возникающие в системе государственного управления, провести анализ содержания каждой из форм передачи властных полномочий. **Методы:** основу данного исследования составили метод анализа нормативно-правового регулирования, формально-юридический и сравнительно-правовой методы. **Результаты:** установлены формы делегирования государственно-властных полномочий, принятые в Российской Федерации: сорегулирование, саморегулирование и квазирегулирование; создание организации с особым статусом, совмещающей в себе признаки государственного органа и некоммерческой организации, но имеющей право заниматься предпринимательской деятельностью; управление территорией организации частного права; аутсорсинг функций органов государственной власти. Выявлено, что Конституция России не предусматривает (но и не запрещает) делегирование государственно-властных полномочий негосударственным организациям. Допустимость делегирования основывается на расширительном толковании общих положений Конституции России, осуществленном в некоторых постановлениях Конституционного суда РФ. **Выводы:** современная идеология либертарианства, обосновывающая неэффективность осуществления государством своих публичных функций, оказывает заметное влияние на содержание административной реформы. Одним из направлений реформы является отказ государства от выполнения избыточных полномочий и передача их третьему сектору – различным негосударственным организациям. Отсутствие единых правил такой передачи в Российской Федерации влечет злоупотребления, а также отказ государства в части контроля за эффективностью выполнения публичных функций.

Ключевые слова: делегирование; власть; полномочия; сорегулирование, саморегулирование; квазирегулирование; государственный орган, негосударственные организации; либертарианство

**Information for citation:**

Romanovskaya O. V. Delegirovanie gosudarstvenno-vlastnykh polnomochiy v sisteme publichno-pravovogo regulirovaniya [Delegation of State Authoritative Powers in the Public Regulation System]. Vestnik Permskogo Universiteta. Juridicheskie Nauki – Perm University Herald. Juridical Sciences. 2017. Issue 36. Pp. 143–154. (In Russ.). DOI: 10.17072/1995-4190-2017-36-143-154.

UDC 342.97

DOI: 10.17072/1995-4190-2017-36-143-154

## DELEGATION OF STATE AUTHORITATIVE POWERS IN THE PUBLIC REGULATION SYSTEM

**O. V. Romanovskaya**

Penza State University  
40, Krasnaya st., Penza, 440026, Russia  
ORCID: 0000-0002-4563-1725  
ResearcherID: C-7120-2017  
e-mail: pgu-gpd@yandex.ru

**Introduction:** the article considers introduction into the system of the state power organization of such an element as delegation of particular public authorities to the subjects of private law. **Purpose:** to analyze the relations emerging when subjects of private law exercise functions and powers characteristic of governmental bodies; to identify the forms of delegation and gaps emerging in the system of public administration; to perform analysis of each form of delegating authoritative powers. **Methods:** the research is based on analysis of statutory regulation, technical and comparative law methods. **Results:** the identified forms of delegating state powers of authority accepted in the Russian Federation are as follows: co-regulation, self-regulation and quasi-regulation; establishment of an organization with a special status combining the features of a state body and those of a non-profit organization but having the right to engage in business activities; management of a territory by a private law organization; outsourcing of the functions of governmental bodies. It has been revealed that the RF Constitution does not provide for (but also does not prohibit) delegating powers of authority to non-governmental organizations. Permissibility of such delegation is based on the broad interpretation of the RF Constitution general provisions given in some rulings of the RF Constitutional Court. **Conclusions:** modern ideology of libertarianism, which proves inefficiency of the government in performing its public functions, has a considerable influence on the content of the administrative reform. One of the reform lines is the government's renunciation of excessive authorities and their delegation to the third sector – different non-governmental organizations. Lack of unified rules of such delegation in the Russian Federation entails abuses, as well as the government's refusal to control the efficiency of performing public functions.

Keywords: delegation; power; authority; co-regulation; self-regulation; quasi-regulation; governmental body; non-governmental organizations; libertarianism



**DELEGATION OF STATE AUTHORITATIVE POWERS  
IN THE PUBLIC REGULATION SYSTEM**

**O. V. Romanovskaya**

Penza State University  
40, Krasnaya st., Penza, 440026, Russia  
**ORCID:** 0000-0002-4563-1725  
**ResearcherID:** C-7120-2017  
e-mail: pgu-gpd@yandex.ru

**Introduction:** the article considers introduction into the system of the state power organization of such an element as delegation of particular public authorities to the subjects of private law. **Purpose:** to analyze the relations emerging when subjects of private law exercise functions and powers characteristic of governmental bodies; to identify the forms of delegation and gaps emerging in the system of public administration; to perform analysis of each form of delegating authoritative powers. **Methods:** the research is based on analysis of statutory regulation, technical and comparative law methods. **Results:** the identified forms of delegating state powers of authority accepted in the Russian Federation are as follows: co-regulation, self-regulation and quasi-regulation; establishment of an organization with a special status combining the features of a state body and those of a non-profit organization but having the right to engage in business activities; management of a territory by a private law organization; outsourcing of the functions of governmental bodies. It has been revealed that the RF Constitution does not provide for (but also does not prohibit) delegating powers of authority to non-governmental organizations. Permissibility of such delegation is based on the broad interpretation of the RF Constitution general provisions given in some rulings of the RF Constitutional Court. **Conclusions:** modern ideology of libertarianism, which proves inefficiency of the government in performing its public functions, has a considerable influence on the content of the administrative reform. One of the reform lines is the government's renunciation of excessive authorities and their delegation to the third sector – different non-governmental organizations. Lack of unified rules of such delegation in the Russian Federation entails abuses, as well as the government's refusal to control the efficiency of performing public functions.

Keywords: delegation; power; authority; co-regulation; self-regulation; quasi-regulation; governmental body; non-governmental organizations; libertarianism

**Введение**

В соответствии со статьей 1 Конституции, Российская Федерация провозглашена демократическим федеративным и правовым государством с республиканской формой правления. Согласно статье 3 Конституции, носителем суверенитета и единственным источником власти в России является многонациональный народ, который может осуществлять ее как непосредственно, так и через органы государственной власти и местного самоуправления. Таким образом, Конституция определила субъект власти, а также формы ее осуществления, установив монополию публичных институтов (органов государства и органов местного самоуправления). Из указанного посыла исходила и традиционная доктрина конституционного права. Как отмечает С. А. Авакьян, «если же надо как-то конкретно проявить себя государству в отношениях властвования, делают это органы государственной власти, выступая в

качестве самостоятельных субъектов конституционных правоотношений» [12].

Статья 11 Конституции РФ очертила круг органов государственной власти, обозначив два уровня (федеральный и субъекта Российской Федерации), перечислив их в зависимости от отнесения к той или иной ветви власти (законодательная, исполнительная, судебная).

Однако в настоящее время изменяются многие устоявшиеся принципы организации общественной жизни: создание межгосударственных объединений с надгосударственными полномочиями, интернационализация права, диктат транснациональных корпораций, глобализация экономики, мгновенное распространение информации. Все это не может не затронуть и государственные институты, которые пытаются приспособляться к меняющейся действительности. Наша страна за последние 25 лет апробировала на себе практически все возможные варианты развития: от политики хаоса и

**Information in Russian**

**ДЕЛЕГИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ВЛАСТНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ  
В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

**О. В. Романовская**

Доктор юридических наук, профессор, зав. кафедрой «Государственно-правовые дисциплины»  
Пензенский государственный университет  
440026, Россия, г. Пенза, ул. Красная, 40  
**ORCID:** 0000-0002-4563-1725  
**ResearcherID:** C-7120-2017  
e-mail: pgu-gpd@yandex.ru

**Введение:** статья посвящена внедрению в систему организации государственной власти такого элемента, как передача (делегирование) отдельных публичных полномочий субъектам частного права. **Цель:** проанализировать отношения, возникающие по поводу осуществления субъектами частного права функций и полномочий, характерных для органов государственной власти. Выделить формы делегирования, пробелы, возникающие в системе государственного управления, провести анализ содержания каждой из форм передачи властных полномочий. **Методы:** основу данного исследования составили метод анализа нормативно-правового регулирования, формально-юридический и сравнительно-правовой методы. **Результаты:** установлены формы делегирования государственно-властных полномочий, принятые в Российской Федерации: сорегулирование, саморегулирование и квазирегулирование; создание организации с особым статусом, совмещающей в себе признаки государственного органа и некоммерческой организации, но имеющей право заниматься предпринимательской деятельностью; управление территорией организации частного права; аутсорсинг функций органов государственной власти. Выявлено, что Конституция России не предусматривает (но и не запрещает) делегирование государственно-властных полномочий негосударственным организациям. Допустимость делегирования основывается на расширительном толковании общих положений Конституции России, осуществленном в некоторых постановлениях Конституционного суда РФ. **Выводы:** современная идеология либертарианства, обосновывающая неэффективность осуществления государством своих публичных функций, оказывает заметное влияние на содержание административной реформы. Одним из направлений реформы является отказ государства от выполнения избыточных полномочий и передача их третьему сектору – различным негосударственным организациям. Отсутствие единых правил такой передачи в Российской Федерации влечет злоупотребления, а также отказ государства в части контроля за эффективностью выполнения публичных функций.

Ключевые слова: делегирование; власть; полномочия; сорегулирование, саморегулирование; квазирегулирование; государственный орган, негосударственные организации; либертарианство

**Introduction**

According to Article 1 of the Constitution, the Russian Federation is declared a democratic federal and constitutional state with the republican form of government. According to Article 3 of the Constitution, the holder of sovereignty and the only source of power in Russia is its multinational public that can exercise it either directly or via central and local authorities. Thus, the Constitution defines the subject of power as well as the forms of its exercise, having established the monopoly of public institutions (state and local government authorities). The traditional doctrine of constitutional law proceeds from this idea. As S. A. Avakyan mentions: “If it is necessary for a state to manifest itself in terms of governing, it is done by public authorities acting as independent subjects of constitutional legal relations” [12].

Article 11 of the RF Constitution specifies public authorities, distinguishing two levels (federal level and level of the subject of the Russian Federation) and enumerating them depending on what branch of power they belong to (legislative, executive, judiciary).

However, nowadays we can see changes in many conventional principles of organizing social life: establishment of international associations with supranational authorities, internationalization of law, leadership of transnational corporations, globalization of economy, instantaneous dissemination of information. All this cannot but affects state institutions which are trying to adapt to the changing reality. Over the last 25 years, our country has tested itself almost all possible variants of development: from the policy of chaos and disintegration



дизинтеграции всех управленческих систем до усиления центристских начал (с момента трагедии в Беслане и исторического выступления В. В. Путина об укреплении вертикали власти). Но уже через непродолжительное время стало ясно, что процесс централизации имеет свои пределы. Политические реформы, прошедшие под эгидой усиления демократии и принципа деконцентрации власти, совпали с затянувшимся экономическим кризисом, санкциями со стороны США и Европейского Союза. Все это обострило актуальность поиска национальной эффективной системы управления. Одним из рецептов повышения эффективности предлагается внедрение в систему организации государственной власти коммерческих принципов. Продолжением такой политики является передача (делегирование) отдельных государственно-властных полномочий субъектам частного права. Все это вписывается в логику либеральной идеи о построении такой организации общества, в которой государству будет отведена минимальная роль.

#### Политико-правовое обоснование делегирования государственных полномочий

Базовой идеологической догмой, лежащей в основе делегирования государственных полномочий негосударственным организациям, выступает теория либертарианства. Она имеет давнюю историю. Еще в XVIII веке Жан-Клод Мари Винсент Гурне провозгласил принцип невмешательства «Laissez – faire» (с фр. – «позвольте–делать») [14, с. 914]. Но применимо к современному состоянию либертарианство развили представители австрийской школы: Фридрих Август фон Хайек (лауреат Нобелевской премии по экономике 1974 года), Людвиг фон Мизес, Мюррей Ротбард.

Ф. А. Хайек систематизировал ключевые недостатки государства:

1. Подчинение законодательной власти исполнительной.
2. Превращение народных представителей в агентов лоббирующих групп.
3. Перенос принятия всех важных решений для общества в сферу текущего управления.
4. Зависимость власти от средств массовой информации (Хайек именует их «объединительной кличкой медиа»).

Одновременно Ф. А. Хайек анализирует функции государства, показывая, что многие из них могли бы выполняться частным сектором. При этом делается значимый вывод: «В свободном обществе государство – одна из многих организаций, необходимых лишь для того, чтобы обеспечить внешние рамки, в которых зарожда-

ется и существует стихийный порядок» [23]. Иными словами, подвергается сомнению монополия государства как основного регулятора общественных отношений.

Л. Мизес обосновывает либерализм как течение, которое «возражает против дальнейшего расширения сферы правительственной деятельности». Его идея – это гимн частной собственности как основного принципа «для организации жизни человека в обществе». Все это должно обосновывать идею о минимализме государства [28]. Мюррей Ротбард выводит формулу: «Мы не правительство, а правительство не мы» [30].

Подобные высказывания имеют значительное число сторонников, продолжающих общую линию об отрицании государства как формы организации общественной жизни. Р. Корнюэлл формулирует теорию «третьего сектора» (независимого сектора), который может выполнять функции государства гораздо эффективнее [20]. Многие идеи ложатся, например, в обоснование необходимости создания стройной системы государственно-частного партнерства [15]. Энтони де Ясаи выносит вердикт: «Даже самое альтруистическое государство не может преследовать иные цели, нежели свои собственные» [22, р. 26]. Мартин ван Кревельд также делает о государстве нелицеприятные выводы: «Возникнув как инструмент, позволивший монархам стать абсолютными властителями, государство зажило своей жизнью. Как некий апокалиптический монстр, оно нависло над обществом». В итоге автор подчеркивает сомнительный характер ценности под названием «государство», а выход из сложившейся ситуации видит в постепенном «отступлении государства» [21].

Новой этике уже недостаточно провозгласить, что необходимо урезать полномочия государства, лишить его органы избыточных функций. Само понятие государства подвергается ревизии. Как догма провозглашается, что государство не является единым целым. Противоположное, по мнению представителей либеральной модели общества, может быть полезным в политической философии, но на практике не существует такого понятия, как государство [17]. Есть различные организации, которые в той или иной форме участвуют в управленческой деятельности. В широком смысле этого слова их относят к компонентам государственного аппарата.

На основе представленной идеологии одним из выходов нарисованной апокалиптической ситуации выступает передача государством своих отдельных полномочий негосударственным организациям (формирующемуся третьему сектору).

of all management systems to strengthening centrist principles (since the tragedy in Beslan and Putin's historical speech about reinforcing the vertical power structure). However, after a short period of time it has become quite clear that the process of centralization has its limits. Political reforms undertaken under the aegis of strengthening democracy and power deconcentration principle coincided with the long-lasting economic crisis and sanctions from the USA and the European Union. All this made the problem of finding an effective national administration system acute. One of the recipes offered to increase the efficiency is to introduce commercial principles into the system of organizing governmental power. The extension of this policy is delegation of particular state authoritative powers to private law subjects. All this is within the logic of the liberal idea to build such a type of societal organization in which the government will have the minimal role.

#### Political and Legal Reasoning for Delegating State Powers

A basic ideological dogma underlying the delegation of governmental authoritative powers to non-governmental organizations is the theory of libertarianism. It has quite a long history. As early as in the 18<sup>th</sup> century Jacques Claude Marie Vincent de Gournay declared the “Laissez – faire” principle (from French “let us do”) [14, p. 914]. As applied to modern times, libertarianism was developed by the Austrian school representatives: Friedrich August von Hayek (Nobel laureate in Economics, 1974), Ludwig von Mises, Murray Rothbard.

F. A. Hayek systemized the key drawbacks of a state:

1. Subordination of the legislative power to the executive power.
2. Transformation of people's representatives into agents of lobbying groups.
3. Transfer of making decisions important for the society to the sphere of current government.
4. Dependence of the government on the mass media (Hayek gives them a unifying name “media”).

At the same time, F. A. Hayek analyzes the functions of a state, demonstrating that many of them could be performed by the private sector. He draws an important conclusion: “In a free society government is one of many organizations necessary

only to provide exterior borders in which spontaneous order originates and exists” [23]. In other words, he calls into question the monopoly of a state as the main regulator of public relations.

L. Mises substantiates liberalism as a trend which “opposes further expansion of governmental activity”. His idea is to support private property as the main principle of “organizing human life in society”. All this must substantiate governmental minimalism [28]. Murray Rothbard derives a formula: “We are not the government, and the government is not us” [30].

Such statements have a significant number of supporters who continue the general idea about withering away of the state as a form of organizing public life. R. Cornwell develops the theory of the “third sector” (an independent sector) which can perform the governmental functions more efficiently [20]. Many ideas, for example, are used to justify the necessity of building the edifice of public-private partnership [15]. Anthony de Jasay delivers a verdict: “Even the most altruistic state cannot pursue any aims other than their own” [21, p. 26]. Martin van Creveld also draws conclusions impartial for the state: “Having emerged as a tool to allow the monarchs to become absolute sovereigns, the state began to live its own life. As an apocalyptic monster it hung over the society”. As a result, the author underlines an ambiguous value of the thing called “state”, and he sees the way out of this situation in a gradual “deviation from the state” [21].

It is not enough for the new ethics just to declare that it is necessary to reduce the authority of the government, to deprive its bodies of their excessive functions. The concept of state itself is being revised. It is declared as a dogma that the state is not a single whole. In opinion of the liberal society model representatives, the contrary idea can be useful in political philosophy, but in practice there is no such a concept as state [17]. There are different organizations which in some way participate in administrative activity. In a general sense, they are referred to the components of the governmental machinery.

Based on this ideology, one of the ways out of the described apocalyptic situation is delegation by the government of its particular authorities to non-governmental organizations (third sector, which is being developed).



### Конституционные основы делегирования государственно-властных полномочий в Российской Федерации

Конституция РФ не использует термин «делеги́рование», в том числе применительно к определению порядка осуществления государственной власти. В то же время Конституция допускает перераспределение государственно-властных полномочий, используя при этом иные формулировки: договор (ст. 66 предусматривает перераспределение полномочий между автономным округом и краем (областью)); изменение статуса носителя власти (ч. 5 ст. 66 предусматривает возможность изменения статуса субъекта Российской Федерации); передача (статья 78 закрепляет передачу властных полномочий в рамках исполнительной ветви власти); наделение (ст. 132 устанавливает наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями).

Используя подобное умолчание, Конституционный суд РФ неоднократно давал расширительное толкование указанных статей, определив возможность не только перераспределения властных полномочий между носителями публичной власти, но и включения в этот круг субъектов негосударственных организаций: нотариальных палат (постановление от 19 мая 1998 г. № 19-П<sup>1</sup>), саморегулируемых организаций арбитражных управляющих (постановление от 9 декабря 2005 г. № 12-П<sup>2</sup>). Однако в указанных постановлениях формулируется лишь общий вывод о допустимости делегирования государственно-властных полномочий. В то же время Конституционный суд России уклонился от формулирования конституционных параметров передачи власти.

Следует отметить, что одним из лозунгов административной реформы, провозглашенной указом Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах»<sup>3</sup>, является прекращение избыточного государственного регулирования. Несмотря на временные рамки представленного Указа, его актуальность не утрачивается и в современное десятилетие. Формы прекращения избыточного государственного регулирования весьма разнообразны. С учетом того, что административная реформа уже продолжает действовать достаточно долго, можно увидеть, как государство преуспело в процессе «приватизации власти». При всей неоднознач-

ности отношения к слову «приватизация» со стороны российских граждан именно этот термин нередко используется при характеристике делегирования в западноевропейской юридической науке [3, с. 65]. Добавим, что на негативный аспект в термине «приватизация власти» указывается и в зарубежных исследованиях [26; 27].

#### Сорегулирование, саморегулирование, квазирегулирование

Делегирование властных полномочий иногда рассматривают как парную категорию дерегулирования. Однако в последнем случае происходит отказ от государственного регулирования, когда появившаяся «нишу» в управлении могут занять частные организации. Некой промежуточной формой выступает сорегулирование и саморегулирование, когда делегирование может проявляться в различных формах.

Классическим образом сорегулирование проявляется в принятии нормативных актов государственным органом совместно с негосударственной организацией. Так, в соответствии с Основами законодательства Российской Федерации о нотариате<sup>4</sup>, соучастником Министерства юстиции РФ в принятии значимых нормативных актов выступает Федеральная нотариальная палата (некоммерческая организация, основанная на обязательном членстве частнопрактикующих нотариусов). Минюст России совместно (именно такая формулировка используется в законе) с Федеральной нотариальной палатой утверждает Порядок сдачи квалификационного экзамена у лиц, желающих стать нотариусами<sup>5</sup>, Положение об апелляционной комиссии<sup>6</sup> и другие документы.

Сорегулирование может также рассматриваться как форма участия негосударственных организаций в текущей управленческой деятельности регулирующего органа. Примером может служить создание и деятельность особого органа управления, в котором присутствует представительство как государства, так и основных участников регулируемой деятельности. Так, в соответствии со ст. 33 Федерального закона от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике»<sup>7</sup>, создан Наблюдательный совет (орган управления) Совета рынка (некоммерческой организации, объединяющей на основе

<sup>4</sup> Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 10, ст. 357.

<sup>5</sup> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2015. № 41.

<sup>6</sup> Там же. 2000. № 28.

<sup>7</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 13, ст. 1177.

### Constitutional Principles of Delegating State Authoritative Powers in the Russian Federation

The RF Constitution does not use the term “delegation”, including when defining the procedure for the exercise of state power. At the same time, the Constitution allows for redistribution of state powers of authority, using different wordings: contract (Article 66 provides for reauthorization between an autonomous okrug and territory (region)); change in the status of the power holder (part 5 of Article 66 provides for the opportunity to change the status of a Russian Federation subject); delegation (Article 78 consolidates the delegation of authoritative powers under the executive branch of power); vesting (Article 132 provides for vesting state powers to local government bodies).

Using such reticence, the Constitutional Court of the Russian Federation has made numerous broad interpretations of these articles, having identified not only the possibility of distributing powers of authority between public power holders but also involvement of non-governmental organization in this range of parties: notary offices (Ruling of May 19, 1998 No. 19-P<sup>1</sup>), self-regulatory organizations of arbitration managers (Ruling of December 9, 2005 No. 12-P<sup>2</sup>). However, these rulings contain only the general conclusion on the permissibility of delegating state authoritative powers. At the same time, the Constitutional Court of the Russian Federation avoided the formulation of constitutional characteristics of delegating power.

It should be noted that one of the claims of the administrative reform declared by the Decree of the President of Russia of July 23, 2003 No. 824 “On Measures of Conducting the Administrative Reform in 2003-2004”<sup>3</sup> was termination of the excessive governmental regulation. Despite the temporary terms of the given Decree, its relevance is preserved in the current decade. The forms of terminating the excessive governmental regulation are rather diversified. Considering that the administrative reform has already been functioning for quite a long time, the government can be seen to have succeeded in the process of “power privatization”. Russians have an ambiguous attitude to the word “privatization”, but it is exactly this term that is

<sup>1</sup> Collection of Legislative Acts of the Russian Federation. 1998. No. 22. Art. 2491.

<sup>2</sup> Ibid. 2006. No. 3. Art. 335.

<sup>3</sup> Ibid. 2003. No. 30. Art. 3046.

often used when characterizing the practice of delegation in West European legal science [3, p. 65]. Let us add that the negative aspect of the term “power privatization” is revealed in foreign research works, too [26].

#### Co-Regulation, Self-Regulation, Quasi-Regulation

Delegating powers of authority is sometimes considered to be a paired category of deregulation. However, in the latter case there is a refusal from the governmental regulation when the emerging “niche” can be occupied by a private organization. Some intermediate forms are co-regulation and self-regulation, when delegation can be manifested in various forms.

In a classical way co-regulation appears in adoption of legal regulations by the governmental body together with a non-governmental organization. For example, according to the fundamental principles of legislation of the Russian Federation on the notarial system<sup>4</sup> the joined party in adopting important legal regulations is the Federal Notarial Chamber (non-profit organization based on obligatory membership of privately practicing notary officers). The Ministry of Justice of the Russian Federation jointly (it is exactly this wording which is used in the law) with the Federal Notarial Chamber ratifies the Procedures of taking a qualification exam by individuals willing to become notary officers<sup>5</sup>, Regulation on the Review Board<sup>6</sup> and other documents.

Co-regulation can be considered a form of participation of non-governmental organizations in the current administration activity of a regulatory body. Let us take as an example the creation and activity of a special regulatory body which has representation of both the government and the main participants of the regulated activity. According to Article 33 of the Federal Law of March 26, 2003 No. 35-FZ “On Electric Power Engineering”<sup>7</sup>, the Review Board (regulatory body) of the Market Council (non-profit organization which unites (on the basis

<sup>4</sup> Bulletin of the Congress of People’s Deputies of the Russian Federation and the Supreme Soviet of the Russian Federation. 1993. No. 10. Art. 357.

<sup>5</sup> Bulletin of Normative Acts of Federal Executive Bodies. 2015. No. 41.

<sup>6</sup> Ibid. 2000. No. 28.

<sup>7</sup> Collection of Legislative Acts of the Russian Federation. 2003. No. 13. Art. 1177.

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 22, ст. 2491.

<sup>2</sup> Там же. 2006. № 3, ст. 335.

<sup>3</sup> Там же. 2003. № 30, ст. 3046.



членства субъектов электроэнергетики и крупных потребителей электрической энергии). В состав Наблюдательного совета входят представители как органов государственной власти, так и коммерческих организаций.

Сорегулирование – перспективное направление в государственно-властной деятельности, но оно должно отвечать определенным требованиям, которые наиболее четко выработаны за рубежом. Приведем их в виде тезисов, которые могут быть восприняты и российской практикой управления. Во-первых, должен присутствовать институциональный аспект – наличие субъекта сорегулирования, к которому предъявляются особые требования: наличие позитивных намерений (в Европе этот принцип формулируется метко: «лиса не должна отвечать за курятник» [18]); нацеленность на взаимодействие и сотрудничество; доверие государства к сорегулятору. Во-вторых, должен соблюдаться критериальный аспект – закон должен определять критерии сорегулирования [24]. В-третьих, должна обеспечиваться прозрачность системы с сохранением долгосрочного общественного контроля за сорегулированием [16]. В-четвертых, должны закрепляться надежные индикаторы законности и эффективности сорегулирования. Государство должно обозначить, что именно оно ждет от сорегулирования [29].

Понятие **саморегулирование** содержится в ст. 2 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»<sup>1</sup>. Под ним понимается «самостоятельная и инициативная деятельность, которая осуществляется субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности и содержанием которой являются разработка и установление стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил». Распоряжением Правительства РФ от 30 декабря 2015 г. № 2776-р утверждена Концепция совершенствования механизмов саморегулирования, в которой подтверждена позиция государства в части развития данного института.

Саморегулирование может стать результатом инициативной деятельности предпринимателей, заинтересованных в самоорганизации и отстаивании общих интересов. Однако саморегулирование может выступать и как форма передачи государственно-властных полномочий, когда государство отказывается от функции регулятора. Основные управленческие функции (выдача разрешений, принятие нормативных

актов в определенной сфере деятельности, осуществление контроля) делегируются саморегулируемой организации, членство в которой становится обязательным. Саморегулирование в этом случае перестает быть инициативной деятельностью, создание управленческой структуры становится обязанностью. Законодательство предписывает критерии членства, структуру организации, права и обязанности органов управления, обязательность их предписаний и др. Как указывает М. А. Егорова, «право на саморегулирование de facto превращается в обязанность его осуществления» [6, с. 27]. В российской юриспруденции нет сомнений, что при подобном подходе саморегулируемая организация наделяется признаками публичного органа, получившего властные полномочия, встраиваемого (хоть и косвенным путем) в систему государственного управления. Это подтверждено также упомянутым выше постановлением Конституционного суда РФ от 9 декабря 2005 г. № 12-П.

Именно по такому пути шло создание саморегулируемых организаций в сфере градостроительной деятельности (гл. 6.1 Градостроительного кодекса РФ<sup>2</sup>), оценочной (Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»<sup>3</sup>), аудиторской деятельности (Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности»<sup>4</sup>) и некоторых других.

В отношении института саморегулирования в отечественной науке сложилось далеко не однозначное мнение. Противники считают, что государственный орган (при всех недостатках бюрократической системы) более независим в решении публичных задач, объективен в принятии обязательных решений [11, с. 34]. Отсутствует теоретическая разработка статуса саморегулируемых организаций, сочетающих в себе публичные и частноправовые начала [7]. Подобные структуры могут стать ангажированными, зависимыми от коммерческих интересов [2].

Понятие квазирегулирования рассматривается Д. А. Петровым, который представляет его как «государственное регулирование общественных отношений не через органы власти, а посредством делегирования частным лицам публичных полномочий, позволяющих осуществлять регулирующее воздействие с одновременным предоставлением большей степени самостоятельности, но при условии сохранения государственного контроля за их действиями» [10, с. 102]. По ходу исследования не совсем понятно такое выделе-

of membership) subjects of power engineering and large consumers of electricity) was established. The Review Board includes both representatives of governmental bodies and non-profit organizations.

Co-regulation is a perspective trend in governmental power activity but it has to meet particular requirements which have been worked out clearly abroad. Let us demonstrate them as theses which can be conceived by Russian administration practice. Firstly, there should be an institutional aspect – the presence of a co-regulation subject which has to meet particular requirements: the presence of positive intentions (in Europe this principle is formulated in the following way: “A fox should not be responsible for a henhouse” [18]); orientation towards interaction and cooperation; government’s confidence in the co-regulator. Secondly, a criterial aspect should be followed – the law should define the co-regulation criteria [24]. Thirdly, it is necessary to provide transparency of the system, with long-term public control over co-regulation [16]. Fourthly, sound indices of legitimacy and co-regulation efficiency should be established. The state should specify what it expects from co-regulation [29].

The concept of **self-regulation** is given in Article 2 of the Federal Law of December 1, 2007 No. 315-FZ “On Self-Regulatory Organizations”<sup>1</sup>. They are defined as “independent and initiative activity which is carried out by the subjects of entrepreneurial or professional activity and the essence of which is development and establishment of the standards and rules of the given activity, as well as control over compliance with the requirements of the given standards and rules”. The RF Government Decree of December 30, 2015 No. 2776-p ratified the Concept of enhancing self-regulation mechanisms, which confirms the governmental attitude to the development of this institution.

Self-regulation can be a result of initiative activity of entrepreneurs interested in self-organization and upholding common interests. However, self-regulation can also appear as a form of delegating state authoritative powers when the state rejects its function of a regulator. The main administrative functions (issuance of permissions, adoption of legal regulations in a particular sphere of

activity, monitoring) are delegated to a self-regulatory organization, membership in which becomes obligatory. Self-regulation in this case ceases being initiative activity, establishment of an administrative structure turns into an obligation. The legislation enacts membership criteria, structure of the organization, rights and responsibilities of the regulatory bodies, obligatoriness of their orders, etc. According to M. A. Egorova, “the right to self-regulation de facto turns into the obligation of its implementation” [6, p. 27]. In Russian jurisprudence, there are no doubts that under such an approach a self-regulatory organization is given the features of a public body having powers of authority, built (although indirectly) into the system of public administration. This is also confirmed by the abovementioned Ruling of the RF Constitutional Court of December 9, 2005 No. 12-P.

It is exactly in this way that self-regulatory organizations were created in the sphere of urban development (Chapter 6.1 of the Town-Planning Code of Russia<sup>2</sup>), valuation activities (Federal Law of July 29, 1998 No. 135-FZ “On Valuation Activities in the Russian Federation”<sup>3</sup>), auditing activity (Federal Law of December 30, 2008 No. 307-FZ “On Audit Activity”<sup>4</sup>) and some others.

Russian science has ambiguous opinions on the institution of self-regulation. Its opponents think that a governmental body (even having all the drawbacks of the bureaucratic system) is more independent in solving public tasks, more objective in making obligatory decisions [11, p. 34]. There is no theoretical development of the status of self-regulatory organizations combining public and private law principles [7]. Similar structures can become engaged by or dependent on commercial interests [2].

D. A. Petrov considers the term “quasi-regulation” as “governmental regulation of public relations not by means of government agencies but by delegating public authorities to private individuals, which gives the opportunity to exercise regulatory control with simultaneously a bigger degree of independence, but on condition of maintaining governmental control over their activity” [10, p. 102]. In the course of research, this consideration is not

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 49, ст. 6076.

<sup>2</sup> Там же. 2005. № 1, ч. 1, ст. 16.

<sup>3</sup> Там же. 1998. № 31, ст. 3813.

<sup>4</sup> Там же. 2009. № 1, ст. 15.

<sup>1</sup> Collection of Legislative Acts of the Russian Federation. 2007. No. 49. Art. 6076.

<sup>2</sup> Ibid. 2005. No. 1. Pt. 1. Art. 16.

<sup>3</sup> Ibid. 1998. No. 31. Art. 3813.

<sup>4</sup> Ibid. 2009. No. 1. Art. 15.

ние, особенно при сравнении с признаками со-регуляции и саморегуляции. Обращение к зарубежным источникам показывает специфику именно данного термина. Так, материалы Австралийской комиссии по реформе права представляют конкретный пример: добровольный меморандум интернет-провайдеров о фильтрации URL-адресов, содержащих данные о жестоком обращении с детьми. Добровольность одновременно обеспечивается требованиями закона и контролирующими действиями государственных органов [19].

#### Создание организаций со смешанным статусом

Одной из форм делегирования государственно-властных полномочий выступает создание организации с особым статусом, совмещающей в себе признаки государственного органа и некоммерческой организации, и имеющей право заниматься предпринимательской деятельностью. Показательный пример – государственная корпорация «Росатом», созданная в соответствии с Федеральным законом от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии “Росатом”»<sup>1</sup>. В статье 2 указанного Закона приведены характеристики корпорации, указывающие на ее максимальную приближенность к статусу государственного органа: «уполномоченный орган управления», «наделенный полномочиями от имени Российской Федерации осуществлять государственное управление». Одновременно статус корпорации определяется Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях». Она вправе (хотя и с ограничениями) осуществлять приносящую доходы деятельность.

С момента создания государственных корпораций («Росатом» – не единственная подобная организация) дискуссии по вопросу о их месте в системе юридических лиц не утихают. В настоящее время принят Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Закон определяет статус новых организаций – публично-правовые компании. Они приходят на смену государственным корпорациям, во многом вбирают в себя их признаки (в части осуществления публично-правовых функций). При этом устанавливаются коммерческие критерии эффективности подобных организаций, что вряд ли способствует выполнению именно публич-

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 49, ст. 6078.

ных функций. А. Н. Дементьев процесс создания подобных структур именуется «девальвацией исполнительной власти» [5]. Напомним, 2009–2010 гг. – период постоянных скандалов, связанных с выявлением фактов элементарного «проедания» бюджетных средств государственными корпорациями, что и привело к отрицательной оценке их существования со стороны Президента России (на тот момент) Д. А. Медведева<sup>2</sup>.

#### Управление территорией организацией частного права

Конституция России закрепляет право частной собственности на землю (ст. 9). Данное положение содержится в Основах конституционного строя и не может быть изменено без процедуры пересмотра всего текста Основного закона нашей страны. Вне зависимости от нахождения земельного участка в той или иной форме собственности государство осуществляет функции суверена. Именно орган государственной власти является операционным агентом реализации власти суверена [8, с. 10]. Земельный участок, находясь в частной собственности, не выведен из-под официальной юрисдикции. Однако в настоящее время приняты федеральные законы, согласно которым многие функции суверена на определенной территории выполняются не органами государственной власти, а организациями частного права (зачастую коммерческими организациями – акционерными обществами).

К таковым следует отнести:

– Федеральный закон от 3 декабря 2011 г. № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

– Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»<sup>3</sup>;

– Федеральный закон от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре “Сколково”»<sup>4</sup>;

– Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»<sup>5</sup>;

– Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 160-ФЗ «О международном медицинском

<sup>2</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 нояб. 2009 г. URL: <http://news.kremlin.ru/transcripts/5979/print> (дата обращения: 20.02.2017).

<sup>3</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 1, ч. 1, ст. 26.

<sup>4</sup> Там же. 2010. № 40, ст. 4970.

<sup>5</sup> Там же. 2005. № 30, ч. 2, ст. 3127.

absolutely clear, especially if compared with the features of co-regulation and self-regulation. Foreign sources demonstrate specific features of this very term. For example, materials of the Australian Law Reform Commission give a particular example: a voluntary memorandum of Internet providers on filtering URL-addresses containing information about child maltreatment. The voluntariness is provided simultaneously both by legal requirements and regulating activities of governmental agencies [19].

#### Establishing Organizations with a Mixed Status

One of the forms of delegating state authoritative powers is establishment of an organization with a special status combining features of a governmental body and those of a non-profit organization, but having the right to engage in entrepreneurial activity. A bright example is the state corporation “Rosatom”, established according to the Federal Law of December 1, 2007 No. 317-FZ “On Rosatom State Nuclear Energy Corporation”<sup>1</sup>. Article 2 of this law gives characteristics of the corporation pointing at its maximal proximity to the status of a governmental agency: “authorized regulatory body”, “vested with the powers on behalf of the Russian Federation to exercise government control”. At the same time, the status of a corporation is defined by the Federal Law of January 12, 1996 No. 7-FZ “On Non-Profit Organizations”. It has the right (although with limitations) to carry out for-profit activities.

Since the establishment of state corporations (Rosatom is not the only one of this kind), discussions on their place in the system of legal entities have not ceased. Nowadays, there is the Federal Law of July 3, 2016 No. 236-FZ “On Public Companies in the Russian Federation and on Introducing Amendments into Certain Legislative Acts of the Russian Federation”. The law defines the status of these new organizations as public companies. They are coming to substitute state corporations, taking most of their features (in part of exercising public functions). Along with this, there are commercial criteria of efficiency of such organizations, which can hardly contribute to exercising the very public

<sup>1</sup> Collection of Legislative Acts of the Russian Federation. 2007. No. 49. Art. 6078.

functions. A. N. Demytyev names the process of establishing such structures “devaluation of the executive power” [5]. Let us note that 2009–2010 was a period of endless scandals connected with exposing the facts of mere misuse of budget funds by state corporations, which led to negative evaluation of their existence by President of Russia (at that time) D. A. Medvedev<sup>2</sup>.

#### Territory Management by Private Law Organizations

The Russian Constitution enshrines the right to private ownership of land (Article 9). The given provision belongs to the foundations of the constitutional system and cannot be changed without the procedure of reviewing the whole text of the RF Constitution. Regardless of the form of ownership of the land, the government functions as a sovereign. It is a governmental agency that is an operational agent in exercising the sovereign’s power [8, p. 10]. The land property, being in private ownership, is not removed from official jurisdiction. However, nowadays federal laws have been passed according to which the sovereign’s functions on a certain territory are performed not by governmental agencies but by private law organizations (often by commercial organizations – joint stock companies).

They are the following laws:

– Federal Law of December 3, 2011 No. 392-FZ “On Zones of Territory Development in the Russian Federation and on Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation”;

– Federal Law of December 29, 2014 No. 473-FZ “On Areas of Priority Socioeconomic Development in the Russian Federation”<sup>3</sup>;

– Federal Law of September 28, 2010 No. 244-FZ “On the Skolkovo Innovation Center”<sup>4</sup>;

– Federal Law of July 22, 2005 No. 116-FZ “On Special Economic Zones in the Russian Federation”<sup>5</sup>;

– Federal Law of June 29, 2015 No. 160-FZ “On the International Medical Cluster and

<sup>2</sup> The Presidential Address to the RF Federal Assembly of November 12, 2009. Available at: <http://news.kremlin.ru/transcripts/5979/print> (accessed 20.02.2017)

<sup>3</sup> Collection of Legislative Acts of the Russian Federation. 2015. No. 1. Pt. 1. Art. 26.

<sup>4</sup> Ibid. 2010. No. 40. Art. 4970.

<sup>5</sup> Ibid. 2005. No. 30. Pt. 2. Art. 3127.



кластере и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>1</sup>;

– Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток»<sup>2</sup>.

Анализ приведенных законов указывает на использование иной матрицы управления: 1) определяется территория, на которой вводятся ограничения для осуществления функций органами государства и местного самоуправления; 2) предусматривается создание управляющей компании; 3) осуществляется передача функции управления территорией именно специально созданной управляющей компании; 4) закрепляется организационно-правовая форма управляющей компании (как правило, акционерное общество). В то же время при принятии законов отсутствовало понятное объяснение по поводу неэффективности «стандартной» системы. Во главу угла ставится аксиома: государство не справляется с реализацией публичных задач.

Однако и формирование акционерных обществ с функциями государственного управления вызывает серьезные нарекания. Сейчас действует акционерное общество «Особые экономические зоны», выполняющее права и обязанности управляющей компании. В его ведении находятся 17 особых экономических зон (ОЭЗ) России. В июне 2016 г. глава контрольного управления Администрации Президента РФ К. Чуйченко озвучил цифры, свидетельствующие о злоупотреблениях при расходовании бюджетных средств в ОЭЗ. За последние 10 лет на развитие 33 ОЭЗ израсходовано 186 млрд руб. Налоговые и таможенные поступления от самих зон составили 40 млрд руб. Стоимость одного рабочего места в ОЭЗ – 10 млн руб., что равнозначно средней заработной плате в нашем государстве за 25 лет<sup>3</sup>.

В субъектах РФ также имеют место попытки создания ОЭЗ. Так, согласно закону Липецкой области от 18 августа 2006 г. № 316-ОЗ «Об особых экономических зонах регионального уровня», на территории ОЭЗ действует администрация – «коммерческая организация, зарегистрированная в соответствии с законодательством Российской Федерации, осуществляющая управление ОЭЗ РУ».

Еще больше претензий к центру «Сколково», функции управляющей компании которого принадлежат специально созданному Фонду. Упомянутый выше Закон № 244-ФЗ дает завуалированное понятие управляющей компании –

«российское юридическое лицо, на которое в порядке, установленном Президентом Российской Федерации, возложена реализация проекта» (ст. 2). Применительно к Центру «Сколково» введены определенные исключения из земельного, градостроительного, жилищного, медицинского и иного отраслевого законодательства. Функции, выполняемые органами государственной власти и местного самоуправления, переданы указанному Фонду. Е. В. Гриценко оценивает такую передачу как «нарушение конституционных основ демократического государства» [4, с. 117]. В. В. Комарова указывает на бесконтрольность подобной передачи [9, с. 45].

К сожалению, практика указывает на многочисленные финансовые нарушения в деятельности Фонда «Сколково», что серьезным образом подрывает к нему доверие. Осенью 2016 г. на сайте Счетной палаты России был опубликован отчет, подготовленный совместно с Федеральной службой безопасности РФ, раскрывающий результаты проверки использования средств федерального бюджета, направленных на реализацию мероприятий, связанных с созданием и обеспечением функционирования инновационного центра «Сколково» в 2013–2015 гг.<sup>4</sup> В данном документе акцентируется внимание на том, что при масштабном бюджетном финансировании некоторые органы государственной власти не осуществляют своих полномочий на территории «Сколково». Соотнесены траты на развитие Сколтеха с бюджетным финансированием федеральных университетов. Цифры заставляют задуматься об эффективности Центра. В 2015 году при равных объемах финансирования в Сколтехе обучалось всего 315 человек, а численность профессорско-преподавательского корпуса составила 60 чел. В 2015 году средняя зарплата сотрудников Фонда составляла 468 тыс. руб., а профессорско-преподавательского состава в Казанском федеральном университете – 29 500 руб.

#### Аутсорсинг функций органов государственной власти

В современном мире все больше набирает обороты аутсорсинг. Данная практика заимствована из предпринимательской деятельности, откуда многие организации передают неко-

<sup>4</sup> 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 Российской Федерации). URL: [http://www.ach.gov.ru/activities/bulleten/882/28144/?sphrase\\_id=2575494](http://www.ach.gov.ru/activities/bulleten/882/28144/?sphrase_id=2575494) (дата обращения: 20.02.2017).

Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation”<sup>1</sup>;

– Federal Law of July 13, 2015 No. 212-FZ “On the Free Port of Vladivostok”<sup>2</sup>.

Analysis of the abovementioned laws indicates the use of a different control matrix: 1) an area is determined, where limitations are placed on the functions performed by governmental agencies and local authorities; 2) establishment of a holding company is provided; 3) delegation of the function of managing the area to the specially established holding company is carried out; 4) the type of legal entity of the holding company is conferred (as a rule, a joint stock company). At the same time, when the laws were being passed, there was no clear explanation of the inefficiency of the “standard” system. Pride of place goes to the axiom: the state cannot cope with performing public functions.

However, establishing joint stock companies with state regulation functions is highly questionable. Now there is a joint stock company “Special Economic Zones”, which has the rights and obligations of a holding company. It is in charge of 17 special economic zones (SEZ) of Russia. In June 2016, K. Chuichenko, Head of the Presidential Control Directorate, announced the figures proving the abuses in spending budget funds in SEZs. Over the last 10 years, 186 billion rubles have been spent on developing 33 special economic zones. The cost of one working place in SEZ is 10 million rubles, which equals an average salary in Russia for 25 years<sup>3</sup>.

In the RF subjects, there are also attempts to establish SEZs. For example, according to the law of the Lipetsk Region of August 18, 2006 No. 316-OZ “On Special Economic Zones of the Regional Level”, there is administration acting on the SEZ’s territory – a “commercial organization registered according to the Russian Federation legislation exercising administration of a regional level SEZ”.

There are even more questions to the Skolkovo Center, with a specially established Foundation performing functions of its holding company. The abovementioned Law No. 244-FZ gives a blurred definition of a holding company – “a Russian legal

entity which, according to the procedure established by the RF President, has the responsibility to ensure implementation of the project” (Article 2). In respect to the Skolkovo Center, particular exceptions from land, urban planning, housing, medical and other sectoral legislation were introduced. The functions performed by governmental bodies and local authorities are delegated to the abovementioned Foundation. E. V. Gritsenko considers this delegation to be “violation of the constitutional principles of a democratic state” [4, p. 117]. V. V. Komarova points at the lack of control over such delegation [9, p. 45].

Unfortunately, the practice shows numerous financial improprieties in the work of the Skolkovo Center, which seriously affects trust to it. In autumn 2016, the Russian Audit Chamber website published a report prepared together with the Federal Security Service of the Russian Federation, disclosing the results of auditing of the use of the federal budget funds aimed at implementing measures connected with establishing and providing the functioning of the Skolkovo Innovation Center in 2013–2015<sup>4</sup>. This document emphasizes the fact that despite the large-scale budgetary financing some state government bodies do not exercise their authorities on the area of Skolkovo. It also compares the expenditures on developing Skoltech with budgetary financing of federal universities. The figures make us to think about the Center’s efficiency. Under equal amount of financing, in 2015 Skoltech had 315 students and 60 members of teaching staff. An average salary of the Foundation employees in 2015 was 468 thousand rubles. An average salary of the teaching staff at Kazan Federal University in 2015 was 29,500 rubles.

#### Outsourcing of State Government Bodies Functions

In the modern world, the practice of outsourcing is becoming increasingly popular. This practice was borrowed from entrepreneurial activity, where many organizations delegate some of their activities

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 27, ст. 3951.

<sup>2</sup> Там же. № 29, ч. 1, ст. 4338.

<sup>3</sup> URL: <http://kommersant.ru/doc/3008286> (дата обращения: 20.02.2017).

<sup>1</sup> Collection of Legislative Acts of the Russian Federation. 2015. No. 27. Art. 3951.

<sup>2</sup> Ibid. 2015. No. 29. Pt. 1. Art. 4338.

<sup>3</sup> Available at: <http://kommersant.ru/doc/3008286> (accessed 20.02.2017).

<sup>4</sup> Report on the Results of the Control Activity (together with the Federal Security Service of the Russian Federation). Available at: [http://www.ach.gov.ru/activities/bulleten/882/28144/?sphrase\\_id=2575494](http://www.ach.gov.ru/activities/bulleten/882/28144/?sphrase_id=2575494) (accessed 20.02.2017).

торые виды своей деятельности другой компании на основе длительного соглашения. Теперь возможна подобная передача отдельных функций органов государственной власти негосударственным организациям или частным лицам. В этом случае не происходит наделения властью, агент (если так можно выразиться) выполняет функцию, ранее исполнявшуюся государственным органом, но под его контролем. Результат деятельности агента становится условием принятия того или иного решения уже со стороны государства.

В качестве примера можно привести статус банка как агента валютного контроля (ч. 3 ст. 22 Федерального закона от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле»<sup>1</sup>). Среди публичных полномочий валютного агента следует назвать контроль за осуществлением валютных операций резидентами и нерезидентами. Д. Н. Бахрах и В. В. Скороходова это оценивают негативно [1].

Применительно к образовательной деятельности следует упомянуть о статусе экспертов, участвующих в проведении государственной аккредитации. Согласно приказу Минобрнауки России от 9 ноября 2016 г. № 1386, а также Положению о государственной аккредитации образовательной деятельности (утверждено постановлением Правительства РФ от 18 ноября 2013 г. № 1039<sup>2</sup>), в проведении аккредитационной экспертизы участвуют эксперты, не являющиеся государственными служащими Рособrnadzra. С экспертами заключается гражданско-правовой договор, но результатом их экспертизы выступает действие органа государственной власти – приказ Рособrnadzra о государственной аккредитации (или о ее лишении) образовательной организации.

С одной стороны, аутсорсинг некоторых функций органов государственной власти может оцениваться как положительное явление. Государство может сосредоточить свои ресурсы на решении иных – стратегических задач, не отвлекаясь на рутинную деятельность. С другой стороны, аутсорсинг может привести к *фронтализу* (размыванию) государственной власти. Последовательное отщепление той или иной функции у органа государственной власти может привести к ликвидации его самого. Если присутствие государства в той или иной сфере является избыточным, то это можно только приветствовать. Если увлечение аутсорсингом приведет к дефициту общественного интереса в

процессе деятельности частной организации, то государству будет сложно вернуть свои полномочия. Элемент системы будет разрушен.

В качестве негативного примера выступает курс на поэтапное сокращение функций органов полиции, что практикуется в странах Западной Европы. Обосновывается это, прежде всего, благостной статистикой, указывающей на снижение уровня преступности. Так, в Германии наблюдается последовательное уменьшение числа государственных полицейских служб. Идет их замена на частные охранные организации, которые для обеспечения безопасности поставляют сотрудников с низким уровнем подготовки, заработной платы и затрат на их обучение. Численность частных охранников практически сравнялась с численностью полицейских и колеблется в районе 230 тыс. чел. Низкий профессиональный уровень сотрудников частных структур приводит к дестабилизации, связанной с незаконными задержаниями, грубым обращением, злоупотреблением полномочиями [31]. Подобные явления можно наблюдать и в Российской Федерации, где вопрос о профессионализме частных охранников постоянно поднимается в средствах массовой информации.

При анализе аутсорсинга следует подчеркнуть, что происходит передача функций именно органа государственной власти, а не государства в целом. Но и здесь наблюдается частичное «отвоевывание» пространства для частных организаций. Все активнее в боевых действиях в различных горячих точках участвуют частные военные компании. Так, на Украине официально действуют частные батальоны олигарха Коломойского «Днепр-1» и «Днепр-2», лишь формально подчиняющиеся МВД Украины. Совокупные контракты частных военных компаний в Ираке оцениваются в десятки миллиардов долларов. Немецкие исследователи Университета Бремена используют такой термин, как «приватизация вооруженных групп» [25]. Важность принятия Федерального закона о статусе частных военных компаний подчеркивалась Президентом РФ<sup>3</sup>, но законодательные инициативы не были восприняты Государственной Думой РФ.

### Выводы

В первую очередь следует обратить особое внимание на тот факт, что Конституция России не содержит специальных положений о возможности делегирования государственно-

to another company based on a long-term agreement. Now it is possible to similarly delegate certain functions of state government bodies to non-governmental organizations or private individuals. In this case, there is no vesting with power, the agent performs a function which was earlier performed by a governmental body, but under its control. The result of the agent's activity influences the decision made by the government.

Let us take as an example the status of a bank as an agent of currency control (Part 3 of Article 22 of the Federal Law of December 10, 2003 No. 173-FZ "On Currency Regulation and Currency Control"<sup>1</sup>). Among public authorities of the currency agent, it is necessary to distinguish control over performing currency transactions by residents and non-residents. D. N. Bakhrakh and V. V. Skorokhodova give a negative evaluation to this practice [1].

In respect to educational activity, it is necessary to mention the status of experts participating in conducting state accreditation. According to the Decree of the Russian Ministry of Education and Science of November 9, 2016 No. 1386, as well as Regulation on State Accreditation of Educational Activity (ratified by the Resolution of the RF Government of November 18, 2013 No. 1039<sup>2</sup>), accreditation inspection is carried out by experts who are not civil servants of the Federal Service for the Supervision of Education and Science (Rosobrnadzor). A civil contract is concluded with the experts, but the result of their inspection is the action taken by a government body – Decree of Rosobrnadzor on State Accreditation (or Its Forfeiture) of an Educational Establishment.

On the one hand, outsourcing of certain functions of state governmental bodies can be considered a positive phenomenon. The government can focus its resources on solving other, strategic tasks, without being distracted by routine. On the other hand, outsourcing can lead to *frontolysis* of the state power. Successive removal of some or other functions from a state governmental body can lead to its total liquidation. In case the governmental presence in a particular sphere is excessive, it can only be welcomed. If enthusiasm about outsourcing leads to the deficit of public interest in the process of a private organization's activity, it will be difficult for

the government to take its authorities back. The element of the system will be destroyed.

A negative example of that is gradual reduction of police agencies' functions, which is being practiced in Western European countries. It is mainly substantiated by the positive statistics which indicates the declining crime rates. For example, in Germany there is a gradual reduction of the number of state police services. They are being substituted by private security companies, which employ specialists with low level of training, salary and costs of their training. The number of private security officers now almost equals the number of police officers and is about 230 thousand people. Low level of requirements imposed on private security companies leads to the increasing number of scandals connected with illegal detentions, rude treatment, abuse of authority [31]. Similar situations can be observed in Russia, where the issue of professionalism of private security officers is constantly raised in the mass media.

When analyzing outsourcing, it is essential to stress that there is delegation of functions of a governmental agency, but not of the government as a whole. However, even here we can see partial "conquering" of space by private organizations. Private military companies are becoming more and more active in military operations at flashpoints. For example, in Ukraine there are officially acting battalions of the oligarch Kolomoisky "Dnepr-1" and "Dnepr-2", which are only formally subordinated to the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. Contracts of private military companies in Iraq are evaluated dozens of billions of dollars in total. German researchers from Bremen University use the term "privatization of armed groups" [25]. The RF President emphasized the importance of introducing the federal law on the status of private military companies<sup>3</sup>, but the legislative initiatives were not supported by the State Duma of the Russian Federation.

### Conclusions

First of all, special attention should be paid to the fact that the Russian Constitution does not contain any special provisions on the opportunity to delegate state authoritative powers to

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 50, ст. 4859.

<sup>2</sup> Там же. 2013. № 47, ст. 6118.

<sup>3</sup> URL: [http://ria.ru/defense\\_safety/20120411/623227984.html](http://ria.ru/defense_safety/20120411/623227984.html) (дата обращения: 20.02.2017).

<sup>1</sup> Collection of Legislative Acts of the Russian Federation. 2003. No. 50. Art. 4859.

<sup>2</sup> Ibid. 2013. No. 47. Art. 6118.

<sup>3</sup> Available at: [http://ria.ru/defense\\_safety/20120411/623227984.html](http://ria.ru/defense_safety/20120411/623227984.html) (accessed 20.02.2017)



властных полномочий негосударственным организациям. Реальность практики легализована толкованием Основного закона Конституционным судом РФ. Однако наличие нескольких решений органа конституционного контроля, допускающих подобную передачу, не привело к принятию специального федерального закона, обеспечивающего восполнение возникшего пробела.

В западной доктрине присутствует мощная идеологическая поддержка плавного процесса децентрализации государства. Либертарианская теория исходит из догмата о государстве как олицетворении зла, бездоказательно утверждая, что любое уменьшение властных полномочий является еще одним шагом к свободе и благоденствию всех членов общества. Если государство является не единственным (к тому же не самым эффективным) регулятором отношений, то центр принятия общеобязательных решений может быть смещен в сторону множественности регуляторов, принадлежащих «третьему сектору» – некоммерческим организациям, реализующим в своей деятельности публичный интерес. Прав В. Л. Толстых, указывающий, что либеральная модель выдвинула лозунг «меньше государства», поскольку усиление государства оценивалось как почва для роста тоталитаризма [13, с. 47]. Поддержка данной идеологии в лице части российской элиты привела к распространению практики делегирования государственно-властных полномочий.

В Российской Федерации делегирование проявляется в различных формах: сорегулирование, саморегулирование и квазирегулирование; создание организации с особым статусом, совмещающей в себе признаки государственного органа и некоммерческой организации, но имеющей право на занятие предпринимательской деятельностью; управление территорией организацией частного права; аутсорсинг функций органов государственной власти. Каждая из указанных форм была подробно рассмотрена в данной статье. Следует только подчеркнуть, что они объединены общим недостатком: отсутствием разработки конституционных принципов передачи властных полномочий. Государство к каждой форме подходит с позиции частного случая, индивидуализируя законодательство применительно к конкретной ситуации. Подобный подход нацелен на решение узких задач, фрагментирует серьезную проблему *фронтализа* (размывания) государства. Однако напомним, что здесь мы имеем дело с ключевым вопросом организации государственной власти, главное предназначение которой – обеспечение публичного интереса.

#### Библиографический список

1. Бахрах Д. Н., Скороходова В. В. Делегирование коммерческим банкам властных полномочий // Современное право. 2007. № 11. С. 2–5.
2. Белов В. А. Саморегулирование и саморегулируемая организация как составляющая часть общественных отношений // Конкурентное право. 2014. № 4. С. 32–36.
3. Васильева А. Ф. Делегирование государственных функций субъектам частного права // Правоведение. 2008. № 2. С. 65–75.
4. 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.
5. Дементьев А. Н. Законодательная девальвация полномочий исполнительных органов государственной власти: последствия и пределы допустимого // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 7. С. 37–41.
6. Егорова М. А. Частно-публичные начала приобретения статуса саморегулируемой организации некоммерческой корпорацией // Предпринимательское право. 2013. № 1. С. 25–32.
7. Ершова И. В. Саморегулирование предпринимательской и профессиональной деятельности: вопросы теории и законодательства // Актуальные проблемы рос. права. 2014. № 10. С. 2142–2150.
8. Заршиков А. В. Право собственности публичных образований на землю в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Пенза, 2015. 28 с.
9. Комарова В. В. Особый правовой статус территорий в России (на примере инновационного центра «Сколково») // Российская юстиция. 2011. № 6. С. 44–47.
10. Петров Д. А. Правовой статус саморегулируемой организации в сфере предпринимательства: дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2016. 433 с.
11. Романихин А. В. Саморегулирование по-российски // Законодательство и экономика. 2004. № 3. С. 32–36.
12. Современные проблемы организации публичной власти: монография / С. А. Авакьян, А. М. Арбузкин, И. П. Кененова и др.; отв. ред. С. А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2014. 596 с.
13. Толстых В. Л. Миф о войне как центральный элемент международно-правовой идеологии // Российский юридический журнал. 2015. № 6. С. 43–53.

non-governmental organizations. This practice is legalized by interpretation of the Constitution by the RF Constitutional Court. However, some decisions made by the constitutional control body, which allow for such delegation, have not led to the introduction of a special federal law that could complete this gap.

Western doctrine has powerful ideological support for gradual decentralization of the state. Libertarian theory originates from the idea that the state is a manifestation of evil, and it claims with no proof that reduction of authoritative powers is one more step to freedom and well-being of all members of society. If the state is not the only (and not the most effective) regulator of relations, then the center for taking compulsory decisions can be shifted towards many regulators belonging to the “third sector” – non-profit organizations implementing public interest in their activity. V. L. Tolstykh is right when pointing out that the liberal model put forward their slogan “less of the state” because strengthening of the state was considered to be the ground for the rise of totalitarianism [13, p. 47]. Support of this ideology by part of the Russian elite has led to the practice of delegating state authoritative powers.

In the Russian Federation, delegation has different forms: co-regulation, self-regulation and quasi-regulation; establishment of organizations with a special status, combining the features of a governmental agency and those of a non-profit organization but having the right to conduct entrepreneurial activity; territory management by private law organizations; outsourcing of the functions of governmental agencies. All the above mentioned forms have been considered in great detail in the article, so there is no need to repeat the conclusions drawn. It is only necessary to stress that all of them have a common disadvantage: lack of constitutional principles of delegating authoritative powers. The state considers each form as a private case, individualizing the legislation for each particular situation. Such approach is aimed at solving narrow problems, it fragments the serious problem of *frontolysis* of the state. However, here we deal with the key question of organizing state power, whose main intention is implementation of public interest.

#### References

1. Bakhrakh D. N., Skorokhodova V. V. Delegirovanie kommercheskim bankam vlastnykh polnomochiy [Delegation of Authority to Commer-

cial Banks]. *Sovremennoe pravo* – Modern Law. 2007. Issue 11. Pp. 2–5. (In Russ.).

2. Belov V. A. *Samoregulirovanie i samoreguliruemaya organizatsiya kak sostavlyayushchaya chast' obshchestvennykh otnosheniy* [Self-Regulation and Self-Regulative Organization as an Element of Public Relations]. *Konkurentnoe pravo* – Competition Law. 2014. Issue 4. Pp. 32–36. (In Russ.).
3. Vasil'yeva A. F. *Delegirovanie gosudarstvennykh funktsiy sub'ektam chastnogo prava* [Delegation of State Functions to Subjects of Private Law]. *Pravovedenie* – Pravovedenie. 2008. Issue 2. Pp. 65–75. (In Russ.).
4. Gritsenko E. V. *Konstitutsionnye osnovy i pravovye formy privlecheniya chastnykh sub'ektov k resheniyu munitsipal'nykh zadach v Rossii v sravnitel'noy perspektive* [Constitutional Framework and Legal Forms of Attraction of Private Entities to the Solution of Municipal Problems in Russia in Comparative Perspective]. *Zakon* – «ZAKON» journal. 2013. Issue 2. Pp. 113–128. (In Russ.).
5. Dement'yev A. N. *Zakonodatel'naya deval'vatsiya polnomochiy ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoy vlasti: posledstviya i predely dopustimogo* [Legislative Devaluation of Powers of Executive State Authorities: Consequences and Available Limits]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* – Constitutional and Municipal Law. 2016. Issue 7. Pp. 37–41. (In Russ.).
6. Egorova M. A. *Chastno-publichnye nachala priobreteniya statusa samoreguliruemoy organizatsii nekommercheskoy korporatsiy* [The Private-Public Bases of a Noncommercial Corporation's Acquisition of the Status of the Self-Regulatory Organization]ю *Predprinimatel'skoe pravo* – Entrepreneurial Law. 2013. Issue 1. Pp. 25–32. (In Russ.).
7. Ershova I. V. *Samoregulirovanie predprinimatel'skoy i professional'noy deyatel'nosti: voprosy teorii i zakonodatel'stva* [Self-Regulation of Business and Professional Activities: Issues of Theory and Legislation]. *Aktual'nye problemy rossiyskogo prava* – Actual Problems of Russian Law. 2014. Issue 10. Pp. 2142–2150. (In Russ.).
8. Zarshchikov A. V. *Pravo sobstvennosti publichnykh obrazovaniy na zemlyu v Rossiyskoy Federatsii: konstitutsionno-pravovoe issledovanie: avtoref. diss. ... kand. yurid. nauk* [The



14. *Энциклопедический словарь* / под ред. И. Е. Андреевского. СПб.: Ф. А. Брокгауз, И. А. Ефрон, 1893. Т. 9а. 977 с. URL: <http://dlib.rsl.ru/viewer/01003924242#?page=1> (дата обращения: 20.02.2017).
15. *Affordable Housing and public – Private Partnerships*. University of Colorado Law School, USA. 2009. URL: <https://ru.scribd.com/document/329013144/Nestor-M-Davidson-Robin-Paul-Malloy-Affordable> (дата обращения: 20.02.2017).
16. *Balleisen E. J., Eisner M.* The Promise and Pitfalls of Co-Regulation: How Governments Can Draw on Private Governance for Public Purpose. URL: [http://www.tobinproject.org/sites/tobinproject.org/files/assets/New\\_Perspectives\\_Ch6\\_Balleisen\\_Eisner.pdf](http://www.tobinproject.org/sites/tobinproject.org/files/assets/New_Perspectives_Ch6_Balleisen_Eisner.pdf) (дата обращения: 20.02.2017).
17. *Brandsen T., De Donk W., Putters K.* The intangible third sector. Hybridity and change as the basis for a new conceptualization / Paper presented at the conference of the European Sociological Association, Murcia, 23–26 September, 2003. URL: [https://www.um.es/ESA/papers/Rn6\\_7b3.pdf](https://www.um.es/ESA/papers/Rn6_7b3.pdf) (дата обращения: 20.02.2017).
18. *Castro D.* Benefits and Limitations of Industry Self-Regulation for Online Behavioral Advertising. URL: <http://www.itif.org/files/2011-self-regulation-online-behavioral-advertising.pdf> (дата обращения: 20.02.2017).
19. *Codes and Co-regulation*. URL: [https://www.alrc.gov.au/sites/default/files/pdfs/publications/11\\_codes\\_and\\_co-regulation.pdf](https://www.alrc.gov.au/sites/default/files/pdfs/publications/11_codes_and_co-regulation.pdf) (дата обращения: 20.02.2017).
20. *Cornuell R. C.* Reclaiming the American Dream: The Role of Private Individuals and Voluntary Associations (Philanthropy and Society). Transaction Publishers, 1993. 199 p.
21. *Creveld van M.* The Rise and Decline of the State. Cambridge University Press. 1999. 436 p.
22. *De Jasay A.* The State. Indianapolis: Liberty Fund, 1998. 238 p.
23. *Hayek F. A.* Law, Legislation and Liberty: A new statement of the liberal principles of justice and political economy. Routledge, 2012. 584 p.
24. *Hepburn G.* Alternatives to traditional Regulation. URL: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/42245468.pdf> (дата обращения: 20.02.2017).
25. *Heupel M., Zangl B.* Die empirische Realität des „neuen Krieges“. URL: [http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2008/502/pdf/AP\\_27\\_2003.pdf](http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2008/502/pdf/AP_27_2003.pdf) (дата обращения: 20.02.2017).
26. *Hibou B.* Privatizing the State. Columbia University Press, 2004. 279 p.
27. *Hybrid Rule and State Formation. Public-private power in the 21st century* / Ed. by Shelley L. Hurt and Ronnie D. Lipschutz. New York, 2016. 258 p.
28. *Mises L.* Liberalism In The Classical Tradition. URL: [https://mises.org/system/tdf/Liberalism%20In%20the%20Classical%20Tradition\\_3.pdf?file=1&type=document](https://mises.org/system/tdf/Liberalism%20In%20the%20Classical%20Tradition_3.pdf?file=1&type=document) (дата обращения: 20.02.2017).
29. *Nielsen E.* Regulation, Co-regulation, or Self Regulation. What is the best approach? URL: <http://www.iso.org/iso/livelinkgetfile?lNodeId=21969&lVolId=-2000> (дата обращения: 20.02.2017).
30. *Rothbard Murray N.* For a New Liberty: The Libertarian Manifesto. 2006. 420 p. URL: [https://mises.org/system/tdf/For%20a%20New%20Liberty%20The%20Libertarian%20Manifesto\\_3.pdf?file=1&type=document](https://mises.org/system/tdf/For%20a%20New%20Liberty%20The%20Libertarian%20Manifesto_3.pdf?file=1&type=document) (дата обращения: 20.02.2017).
31. *Schnee P., Unterberg S.* Privatisierung von Polizeiaufgaben. Ein Rückzug des Staates? URL: [http://www.deutschlandfunk.de/privatisierung-von-polizeiaufgaben-ein-rueckzug-des-staates.724.de.html?dram:article\\_id=360178](http://www.deutschlandfunk.de/privatisierung-von-polizeiaufgaben-ein-rueckzug-des-staates.724.de.html?dram:article_id=360178) (дата обращения: 20.02.2017).

#### References

1. *Bakhrakh D. N., Skorokhodova V. V.* Delegirovanie kommercheskim bankam vlastnykh polnomochiy [Delegation of Authority to Commercial Banks]. *Sovremennoe pravo – Modern Law*. 2007. Issue 11. Pp. 2–5. (In Russ.).
2. *Belov V. A.* Samoregulirovanie i samoreguliruemaya organizatsiya kak sostavlyayushchaya chast' obshchestvennykh otnosheniy [Self-Regulation and Self-Regulative Organization as an Element of Public Relations]. *Konkurentnoe pravo – Competition Law*. 2014. Issue 4. Pp. 32–36. (In Russ.).
3. *Vasil'yeva A.F.* Delegirovanie gosudarstvennykh funktsiy sub"ektam chastnogo prava [Delegation of State Functions to Subjects of Private Law]. *Pravovedenie – Pravovedenie*. 2008. Issue 2. Pp. 65–75. (In Russ.).
4. *Gritsenko E. V.* Konstitutsionnye osnovy i pravovye formy privilecheniya chastnykh sub"ektov k resheniyu munitsipal'nykh zadach v Rossii v sravnitel'noy perspektive [Constitutional Framework and Legal Forms of Attraction of Private Entities to the Solution of Municipal Problems in Russia in Comparative Perspective]. *Zakon – «ZAKON» journal*. 2013. Issue 2. Pp. 113–128. (In Russ.).
5. *Dement'yev A.N.* Zakonodatel'naya deval'vatsiya polnomochiy ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoy vlasti: posledstviya i predely

- Public Entities' Property Right to the Ground in the Russian Federation: Constitutional Research: Synopsis of Cand. jurid. sci. diss.]. Penza, 2015. 28 p. (In Russ.).
9. *Komarova V. V.* *Osobyj pravovoy status territoriy v Rossii (na primere innovatsionnogo tsentra "Skolkovo")* [Special Legal Status of Territories in Russia (on the Example of "Skolkovo" Innovation Center)]. *Rossiyskaya yustitsiya – Russian Justitia*. 2011. Issue 6. Pp. 44–47. (In Russ.).
10. *Petrov D. A.* *Pravovoy status samoreguliruemoy organizatsii v sfere predprinimatel'stva: diss. ... d-ra yurid. nauk* [The Legal Status of a Self-Regulatory Organization in the Field of Entrepreneurship: Dr. jurid. sci. diss.]. St. Petersburg, 2016. 433 p. (In Russ.).
11. *Romanikhin A. V.* *Samoregulirovanie porossiyski* [Self-Regulation in Russian way]. *Zakonodatel'stvo i ekonomika – Law and Economics*. 2004. Issue 3. Pp. 32–36. (In Russ.).
12. *Sovremennye problemy organizatsii publichnoy vlasti: monografiya* [Current Problems of the Organization of Public Authority: monograph; ed. by S. A. Avak'yan]. Moscow, 2014. 596 p. (In Russ.).
13. *Tolstykh V. L.* *Mif o voyne kak tsentral'nyy element mezhdunarodno-pravovoy ideologii* [The Myth of the War as a Central Element of International Legal Ideology]. *Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal – Russian Juridical Journal*. 2015. Issue 6. Pp. 43–53. (In Russ.).
14. *Entsiklopedicheskiy slovar'* [Encyclopedic Dictionary; ed. by I. E. Andreevskij]. Vol. 9a. St. Petersburg, 1893. 977 p. Available at: <http://dlib.rsl.ru/viewer/01003924242#?page=1> (accessed 20.02.2017). (In Russ.).
15. *Affordable Housing and Public – Private Partnerships*. University of Colorado Law School, USA, 2009. Available at: <https://ru.scribd.com/document/329013144/Nestor-M-Davidson-Robin-Paul-Malloy-Affordable> (accessed 20.02.2017). (In Eng.).
16. *Balleisen E. J., Eisner M.* The Promise and Pitfalls of Co-Regulation: How Governments Can Draw on Private Governance for Public Purpose. Available at: [http://www.tobinproject.org/sites/tobinproject.org/files/assets/New\\_Perspectives\\_Ch6\\_Balleisen\\_Eisner.pdf](http://www.tobinproject.org/sites/tobinproject.org/files/assets/New_Perspectives_Ch6_Balleisen_Eisner.pdf) (accessed 20.02.2017). (In Eng.).
17. *Brandsen T., De Donk W., Putters K.* The Intangible Third Sector. Hybridity and Change as the Basis for a New Conceptualization / Paper presented at the conference of the European Sociological Association, Murcia, 23–26 September, 2003. Available at: [https://www.um.es/ESA/papers/Rn6\\_7b3.pdf](https://www.um.es/ESA/papers/Rn6_7b3.pdf) (accessed 20.02.2017). (In Eng.).
18. *Castro D.* Benefits and Limitations of Industry Self-Regulation for Online Behavioral Advertising. Available at: <http://www.itif.org/files/2011-self-regulation-online-behavioral-advertising.pdf> (accessed 20.02.2017). (In Eng.).
19. *Codes and Co-regulation*. Available at: [https://www.alrc.gov.au/sites/default/files/pdfs/publications/11\\_codes\\_and\\_co-regulation.pdf](https://www.alrc.gov.au/sites/default/files/pdfs/publications/11_codes_and_co-regulation.pdf) (accessed 20.02.2017). (In Eng.).
20. *Cornuell R. C.* Reclaiming the American Dream: The Role of Private Individuals and Voluntary Associations (Philanthropy and Society). Transaction Publishers, 1993. 199 p. (In Eng.).
21. *Creveld van M.* The Rise and Decline of the State. Cambridge University Press. 1999. 436 p. (In Eng.).
22. *De Jasay A.* The State. Indianapolis: Liberty Fund, 1998. 238 p. (In Eng.).
23. *Hayek F. A.* Law, Legislation and Liberty: A New Statement of the Liberal Principles of Justice and Political Economy. Routledge, 2012. 584 p. (In Eng.).
24. *Hepburn G.* Alternatives to Traditional Regulation. Available at: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/42245468.pdf> (accessed 20.02.2017). (In Eng.).
25. *Heupel M., Zangl B.* Die empirische Realität des „neuen Krieges“. Available at: [http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2008/502/pdf/AP\\_27\\_2003.pdf](http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2008/502/pdf/AP_27_2003.pdf) (accessed 20.02.2017). (In Germ.).
26. *Hibou B.* Privatizing the State. Columbia University Press, 2004. 279 p. (In Eng.).
27. *Hybrid Rule and State Formation. Public-Private Power in the 21st century*. Edited by Shelley L. Hurt and Ronnie D. Lipschutz. New York, 2016. 258 p. (In Eng.).
28. *Mises L.* Liberalism in the Classical Tradition. Available at: [https://mises.org/system/tdf/Liberalism%20In%20the%20Classical%20Tradition\\_3.pdf?file=1&type=document](https://mises.org/system/tdf/Liberalism%20In%20the%20Classical%20Tradition_3.pdf?file=1&type=document) (accessed 20.02.2017). (In Eng.).
29. *Nielsen E.* Regulation, Co-Regulation, or Self Regulation. What is the best approach? Available at: <http://www.iso.org/iso/livelink-getfile?lNodeId=21969&lVolId=-2000> (accessed 20.02.2017). (In Eng.).



- dopustimogo [Legislative Devaluation of Powers of Executive State Authorities: Consequences and Available Limits]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo – Constitutional and Municipal Law*. 2016. Issue 7. Pp. 37–41. (In Russ.).
6. Egorova M. A. *Chastno-publichnye nachala priobreteniya statusa samoreguliruemoy organizatsii nekommercheskoy korporatsiy* [The Private-Public Bases of a Noncommercial Corporation's Acquisition of the Status of the Self-Regulatory Organization]ю *Predprinimatel'skoe pravo – Entrepreneurial Law*. 2013. Issue 1. Pp. 25–32. (In Russ.).
  7. Ershova I. V. *Samoregulirovanie predprinimatel'skoy i professional'noy deyatel'nosti: voprosy teorii i zakonodatel'stva* [Self-Regulation of Business and Professional Activities: Issues of Theory and Legislation]. *Aktual'nye problemy rossiyskogo prava – Actual Problems of Russian Law*. 2014. Issue 10. Pp. 2142–2150. (In Russ.).
  8. Zarshchikov A. V. *Pravo sobstvennosti publichnykh obrazovaniy na zemlyu v Rossiyskoy Federatsii: konstitutsionno-pravovoe issledovanie: avtoref. diss. ... kand. yurid. nauk* [The Public Entities' Property Right to the Ground in the Russian Federation: Constitutional Research: Synopsis of Cand. jurid. sci. diss.]. Penza, 2015. 28 p. (In Russ.).
  9. Komarova V. V. *Osobyj pravovoy status territoriy v Rossii (na primere innovatsionnogo tsentra "Skolkovo")* [Special Legal Status of Territories in Russia (on the Example of "Skolkovo" Innovation Center)]. *Rossiyskaya yustitsiya – Russian Justitia*. 2011. Issue 6. Pp. 44–47. (In Russ.).
  10. Petrov D. A. *Pravovoy status samoreguliruemoy organizatsii v sfere predprinimatel'stva: diss. ... d-ra yurid. nauk* [The Legal Status of a Self-Regulatory Organization in the Field of Entrepreneurship: Dr. jurid. sci. diss.]. St. Petersburg, 2016. 433 p. (In Russ.).
  11. Romanikhin A. V. *Samoregulirovanie porossiyski* [Self-Regulation in Russian way]. *Zakonodatel'stvo i ekonomika – Law and Economics*. 2004. Issue 3. Pp. 32–36. (In Russ.).
  12. *Sovremennye problemy organizatsii publichnoy vlasti: monografiya* [Current Problems of the Organization of Public Authority: monograph; ed. by S. A. Avak'yan]. Moscow, 2014. 596 p. (In Russ.).
  13. Tolstykh V. L. *Mif o voyne kak tsentral'nyy element mezhdunarodno-pravovoy ideologii* [The Myth of the War as a Central Element of International Legal Ideology]. *Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal – Russian Juridical Journal*. 2015. Issue 6. Pp. 43–53. (In Russ.).
  14. *Entsiklopedicheskiy slovar'* [Encyclopedic Dictionary; ed. by I. E. Andreevskij]. Vol. 9a. St. Petersburg, 1893. 977 p. Available at: <http://dlib.rsl.ru/viewer/01003924242#?page=1> (accessed 20.02.2017). (In Russ.).
  15. *Affordable Housing and Public – Private Partnerships*. University of Colorado Law School, USA, 2009. Available at: <https://ru.scribd.com/document/329013144/Nestor-M-Davidson-Robin-Paul-Malloy-Affordable> (accessed 20.02.2017). (In Eng.).
  16. Balleisen E. J., Eisner M. The Promise and Pitfalls of Co-Regulation: How Governments Can Draw on Private Governance for Public Purpose. Available at: [http://www.tobinproject.org/sites/tobinproject.org/files/assets/New\\_Perspectives\\_Ch6\\_Balleisen\\_Eisner.pdf](http://www.tobinproject.org/sites/tobinproject.org/files/assets/New_Perspectives_Ch6_Balleisen_Eisner.pdf) (accessed 20.02.2017). (In Eng.).
  17. Brandsen T., De Donk W., Putters K. The Intangible Third Sector. Hybridity and Change as the Basis for a New Conceptualization / Paper presented at the conference of the European Sociological Association, Murcia, 23–26 September, 2003. Available at: [https://www.um.es/ESA/papers/Rn6\\_7b3.pdf](https://www.um.es/ESA/papers/Rn6_7b3.pdf) (accessed 20.02.2017). (In Eng.).
  18. Castro D. Benefits and Limitations of Industry Self-Regulation for Online Behavioral Advertising. Available at: <http://www.itif.org/files/2011-self-regulation-online-behavioral-advertising.pdf> (accessed 20.02.2017). (In Eng.).
  19. Codes and Co-regulation. Available at: [https://www.alrc.gov.au/sites/default/files/pdfs/publications/11\\_codes\\_and\\_co-regulation.pdf](https://www.alrc.gov.au/sites/default/files/pdfs/publications/11_codes_and_co-regulation.pdf) (accessed 20.02.2017). (In Eng.).
  20. Cornuell R. C. Reclaiming the American Dream: The Role of Private Individuals and Voluntary Associations (Philanthropy and Society). Transaction Publishers, 1993. 199 p. (In Eng.).
  21. Creveld van M. The Rise and Decline of the State. Cambridge University Press. 1999. 436 p. (In Eng.).
  22. De Jasay A. The State. Indianapolis: Liberty Fund, 1998. 238 p. (In Eng.).
  23. Hayek F. A. Law, Legislation and Liberty: A New Statement of the Liberal Principles of Justice and Political Economy. Routledge, 2012. 584 p. (In Eng.).
  24. Hepburn G. Alternatives to Traditional Regulation. Available at: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/42245468.pdf> (accessed 20.02.2017). (In Eng.).
  25. Heupel M., Zangl B. Die empirische Realität des „neuen Krieges“. Available at: [https://mises.org/system/tdf/For%20a%20New%20Liberty%20The%20Libertarian%20Manifesto\\_3.pdf?file=1&type=document](http://edoc.30. Rothbard Murray N. For a New Liberty: The Libertarian Manifesto. 2006. 420 p. Available at: https://mises.org/system/tdf/For%20a%20New%20Liberty%20The%20Libertarian%20Manifesto_3.pdf?file=1&type=document) (accessed 20.02.2017). (In Eng.).
  31. Schnee P., Unterberg S. Privatisierung von Polizeiaufgaben. Ein Rückzug des Staates? Available at: [http://www.deutschlandfunk.de/privatisierung-von-polizeiaufgaben-ein-rueckzug-des-staates.724.de.html?dram:article\\_id=360178](http://www.deutschlandfunk.de/privatisierung-von-polizeiaufgaben-ein-rueckzug-des-staates.724.de.html?dram:article_id=360178) (accessed 20.02.2017). (In Germ.).
- References in Russian**
1. Бахрах Д. Н., Скороходова В. В. Делегирование коммерческим банкам властных полномочий // Современное право. 2007. № 11. С. 2–5.
  2. Белов В. А. Саморегулирование и саморегулируемая организация как составляющая часть общественных отношений // Конкурентное право. 2014. № 4. С. 32–36.
  3. Васильева А. Ф. Делегирование государственных функций субъектам частного права // Правоведение. 2008. № 2. С. 65–75.
  4. 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.
  5. Дементьев А. Н. Законодательная девальвация полномочий исполнительных органов государственной власти: последствия и пределы допустимого // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 7. С. 37–41.
  6. Егорова М. А. Частно-публичные начала приобретения статуса саморегулируемой организации некоммерческой корпораций // Предпринимательское право. 2013. № 1. С. 25–32.
  7. Ершова И. В. Саморегулирование предпринимательской и профессиональной деятельности: вопросы теории и законодательства // Актуальные проблемы рос. права. 2014. № 10. С. 2142–2150.
  8. Зарицков А. В. Право собственности публичных образований на землю в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Пенза, 2015. 28 с.
  9. Комарова В. В. Особый правовой статус территорий в России (на примере инновационного центра «Сколково») // Российская юстиция. 2011. № 6. С. 44–47.
  10. Петров Д. А. Правовой статус саморегулируемой организации в сфере предпринимательства: дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2016. 433 с.
  11. Романихин А. В. Саморегулирование пороссийски // Законодательство и экономика. 2004. № 3. С. 32–36.
  12. *Современные проблемы организации публичной власти: монография* / С. А. Авакьян, А. М. Арбузкин, И. П. Кененова и др.; отв. ред. С. А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2014. 596 с.
  13. Толстых В. Л. Миф о войне как центральный элемент международно-правовой идеологии // Российский юридический журнал. 2015. № 6. С. 43–53.
  14. *Энциклопедический словарь* / под ред. И. Е. Андреевского. СПб.: Ф. А. Брокгауз, И. А. Ефрон, 1893. Т. 9а. 977 с. URL: <http://dlib.rsl.ru/viewer/01003924242#?page=1> (дата обращения: 20.02.2017).
  15. *Affordable Housing and public – Private Partnerships*. University of Colorado Law School, USA, 2009. URL: <https://ru.scribd.com/document/329013144/Nestor-M-Davidson-Robin-Paul-Malloy-Affordable> (дата обращения: 20.02.2017).
  16. Balleisen E. J., Eisner M. The Promise and Pitfalls of Co-Regulation: How Governments Can Draw on Private Governance for Public Purpose. URL: [http://www.tobinproject.org/sites/tobinproject.org/files/assets/New\\_Perspectives\\_Ch6\\_Balleisen\\_Eisner.pdf](http://www.tobinproject.org/sites/tobinproject.org/files/assets/New_Perspectives_Ch6_Balleisen_Eisner.pdf) (дата обращения: 20.02.2017).
  17. Brandsen T., De Donk W., Putters K. The intangible third sector. Hybridity and change as the basis for a new conceptualization / Paper presented at the conference of the European Sociological Association, Murcia, 23–26 September, 2003. URL: [https://www.um.es/ESA/papers/Rn6\\_7b3.pdf](https://www.um.es/ESA/papers/Rn6_7b3.pdf) (дата обращения: 20.02.2017).
  18. Castro D. Benefits and Limitations of Industry Self-Regulation for Online Behavioral Advertising. URL: <http://www.itif.org/files/2011-self-regulation-online-behavioral-advertising.pdf> (дата обращения: 20.02.2017).
  19. Codes and Co-regulation. URL: [https://www.alrc.gov.au/sites/default/files/pdfs/publications/11\\_codes\\_and\\_co-regulation.pdf](https://www.alrc.gov.au/sites/default/files/pdfs/publications/11_codes_and_co-regulation.pdf) (дата обращения: 20.02.2017).

- vifapol.de/opus/volltexte/2008/502/pdf/AP\_27\_2003.pdf (accessed 20.02.2017). (In Germ.).
26. *Hibou B.* Privatizing the State. Columbia University Press, 2004. 279 p. (In Eng.).
27. *Hybrid Rule and State Formation. Public-Private Power in the 21st century.* Edited by Shelley L. Hurt and Ronnie D. Lipschutz. New York, 2016. 258 p. (In Eng.).
28. *Mises L.* Liberalism in the Classical Tradition. Available at: [https://mises.org/system/tdf/Liberalism%20In%20the%20Classical%20Tradition\\_3.pdf?file=1&type=document](https://mises.org/system/tdf/Liberalism%20In%20the%20Classical%20Tradition_3.pdf?file=1&type=document) (accessed 20.02.2017). (In Eng.).
29. *Nielsen E.* Regulation, Co-Regulation, or Self Regulation. What is the best approach? Available at: <http://www.iso.org/iso/livelink-getfile?lNodeId=21969&lVolId=-2000> (accessed 20.02.2017). (In Eng.).
30. *Rothbard Murray N.* For a New Liberty: The Libertarian Manifesto. 2006. 420 p. Available at: [https://mises.org/system/tdf/For%20a%20New%20Liberty%20The%20Libertarian%20Manifesto\\_3.pdf?file=1&type=document](https://mises.org/system/tdf/For%20a%20New%20Liberty%20The%20Libertarian%20Manifesto_3.pdf?file=1&type=document) (accessed 20.02.2017). (In Eng.).
31. *Schnee P., Unterberg S.* Privatisierung von Polizeiaufgaben. Ein Rückzug des Staates? Available at: [http://www.deutschlandfunk.de/privatisierung-von-polizeiaufgaben-ein-rueckzug-des-staates.724.de.html?dram:article\\_id=360178](http://www.deutschlandfunk.de/privatisierung-von-polizeiaufgaben-ein-rueckzug-des-staates.724.de.html?dram:article_id=360178) (accessed 20.02.2017). (In Germ.).

20. *Cornuell R. C.* Reclaiming the American Dream: The Role of Private Individuals and Voluntary Associations (Philanthropy and Society). Transaction Publishers, 1993. 199 p.
21. *Crevelde van M.* The Rise and Decline of the State. Cambridge University Press. 1999. 436 p.
22. *De Jasay A.* The State. Indianapolis: Liberty Fund, 1998. 238 p.
23. *Hayek F. A.* Law, Legislation and Liberty: A new statement of the liberal principles of justice and political economy. Routledge, 2012. 584 p.
24. *Hepburn G.* Alternatives to traditional Regulation. URL: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/42245468.pdf> (дата обращения: 20.02.2017).
25. *Heupel M., Zangl B.* Die empirische Realität des "neuen Krieges". URL: [http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2008/502/pdf/AP\\_27\\_2003.pdf](http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2008/502/pdf/AP_27_2003.pdf) (дата обращения: 20.02.2017).
26. *Hibou B.* Privatizing the State. Columbia University Press, 2004. 279 p.
27. *Hybrid Rule and State Formation. Public-private power in the 21st century / Ed. by Shelley L. Hurt and Ronnie D. Lipschutz.* New York, 2016. 258 p.
28. *Mises L.* Liberalism In The Classical Tradition. URL: [https://mises.org/system/tdf/Liberalism%20In%20the%20Classical%20Tradition\\_3.pdf?file=1&type=document](https://mises.org/system/tdf/Liberalism%20In%20the%20Classical%20Tradition_3.pdf?file=1&type=document) (дата обращения: 20.02.2017).
29. *Nielsen E.* Regulation, Co-regulation, or Self Regulation. What is the best approach? URL: <http://www.iso.org/iso/livelink-getfile?lNodeId=21969&lVolId=-2000> (дата обращения: 20.02.2017).
30. *Rothbard Murray N.* For a New Liberty: The Libertarian Manifesto. 2006. 420 p. URL: [https://mises.org/system/tdf/For%20a%20New%20Liberty%20The%20Libertarian%20Manifesto\\_3.pdf?file=1&type=document](https://mises.org/system/tdf/For%20a%20New%20Liberty%20The%20Libertarian%20Manifesto_3.pdf?file=1&type=document) (дата обращения: 20.02.2017).
31. *Schnee P., Unterberg S.* Privatisierung von Polizeiaufgaben. Ein Rückzug des Staates? URL: [http://www.deutschlandfunk.de/privatisierung-von-polizeiaufgaben-ein-rueckzug-des-staates.724.de.html?dram:article\\_id=360178](http://www.deutschlandfunk.de/privatisierung-von-polizeiaufgaben-ein-rueckzug-des-staates.724.de.html?dram:article_id=360178) (дата обращения: 20.02.2017).