

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 (делеги́рование) 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

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 приспособиваться к меняющейся действительности. Наша страна за последние 25 лет апробировала на себе практически все возможные варианты развития: от политики хаоса и

дезинтеграции 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 именуется 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 отмирании государства как формы организации общественной жизни. Р. Корньюэлл 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).

Конституционные основы делегирования государственно-властных полномочий в Российской Федерации

Конституция РФ не использует термин «делегирование», 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, определяя 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-П¹), саморегулируемых организаций арбитражных управляющих (постановление от 9 декабря 2005 г. № 12-П²). 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»³, 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 появившуюся «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 нотариате⁴, 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 нотариусами⁵, Положение об апелляционной комиссии⁶ 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»⁷, создан Наблюдательный совет (орган управления) Совета рынка (некоммерческой организации, объединяющей на основе

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 22, ст. 2491.

² Там же. 2006. № 3, ст. 335.

³ Там же. 2003. № 30, ст. 3046.

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

⁵ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2015. № 41.

⁶ Там же. 2000. № 28.

⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 13, ст. 1177.

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»¹. 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 организации 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 РФ²), оценочной (Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»³), аудиторской деятельности (Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности»⁴) 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 представлением большей степени самостоятельности, но при условии сохранения государственного контроля за их действиями» [10, с. 102]. По ходу исследования не совсем понятно такое выделе-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 49, ст. 6076.

² Там же. 2005. № 1, ч. 1, ст. 16.

³ Там же. 1998. № 31, ст. 3813.

⁴ Там же. 2009. № 1, ст. 15.

ние, особенно при сравнении с признаками регулирования и саморегулирования. 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, но 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”»¹. 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-

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. Медведева².

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»³;

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

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

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

² *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).

³ Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 1, ч. 1, ст. 26.

⁴ Там же. 2010. № 40, ст. 4970.

⁵ Там же. 2005. № 30, ч. 2, ст. 3127.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 49, ст. 6078.

кластере и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹;

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

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 лет³.

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.⁴ 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 Сколтехса 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-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 27, ст. 3951.

² Там же. № 29, ч. 1, ст. 4338.

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

⁴ 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/?phrase_id=2575494 (дата обращения: 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»¹). 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. № 1039²), в проведении аккредитационной экспертизы участвуют эксперты, не являющиеся государственными служащими Рособрнадзора. С экспертами заключается гражданско-правовой договор, но результатом их экспертизы выступает действие органа государственной власти – приказ Рособрнадзора 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 РФ³, 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-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 50, ст. 4859.

² Там же. 2013. № 47, ст. 6118.

³ URL: http://ria.ru/defense_safety/20120411/623227984.html (дата обращения: 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 *фронтлиза* (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. 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 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.

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-Mallo-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 (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 (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 (дата обращения: 20.02.2017).
20. *Cornuelli 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 (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 (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?llNodeId=21969&llVolId=-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 (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 (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

- 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 korporatsiyey* [The Private-Public Bases of a Noncommercial Corporation's Acquisition of the Status of the Self-Regulatory Organization] *Юридический журнал* – Russian Juridical Journal. 2015. Issue 6. Pp. 43–53. (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. jurid. 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 jurid. 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 (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 (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 (accessed 20.02.2017). (In Eng.).
 20. Cornuelli 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. Crevelde 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 (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 (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?llNodeId=21969&llVolId=-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 (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 (accessed 20.02.2017). (In Germ.).