

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

имени М.В. ЛОМОНОСОВА

ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

На правах рукописи

Шелудченко Ирина Александровна

**Делегирование публичных полномочий как институт
конституционного права**

Специальность 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Диссертация на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Научный руководитель:

кандидат юридических наук

Малютин Никита Сергеевич

Москва – 2025

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. ДЕЛЕГИРОВАНИЕ ПУБЛИЧНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ПРИРОДА И СОДЕРЖАНИЕ	17
§ 1. ДЕЛЕГИРОВАНИЕ В КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВЕ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА КАТЕГОРИИ	17
§ 2. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЛЕГИРОВАНИЯ ПУБЛИЧНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ	43
ГЛАВА 2. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ФОРМ ДЕЛЕГИРОВАНИЯ ПУБЛИЧНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ В КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВЕ	71
§ 1. ДЕЛЕГИРОВАНИЕ ПУБЛИЧНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ В ПРЕДЕЛАХ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.....	76
§ 2. ДЕЛЕГИРОВАНИЕ ПУБЛИЧНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ СУБЪЕКТАМ, НЕ ВХОДЯЩИМ В СИСТЕМУ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ	96
§ 3. ДЕЛЕГИРОВАНИЕ ПУБЛИЧНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ НА МЕЖГОСУДАРСТВЕННЫЙ УРОВЕНЬ	121
ГЛАВА 3. ПРАВИЛА И ПОРЯДОК ДЕЛЕГИРОВАНИЯ ПУБЛИЧНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ В КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВЕ	129
§ 1. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРИНЦИПЫ ДЕЛЕГИРОВАНИЯ ПУБЛИЧНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ	129
§ 2. ПРОЦЕДУРНЫЕ АСПЕКТЫ ДЕЛЕГИРОВАНИЯ ПУБЛИЧНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ В КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВЕ	151
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	178
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ	186

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования обусловлена, прежде всего, активным развитием и усложнением общественных отношений, следствием чего явилось формирование устойчивой тенденции по расширению сфер государственного присутствия, а также кратному росту числа функций государства и действующих в нем органов. В условиях перманентного увеличения объема возлагаемых в связи с этим на органы публичной власти полномочий обеспечение эффективности их реализации становится одной из ключевых задач государства, возможным решением которой выступает делегирование реализуемых органами государственной власти и местного самоуправления полномочий в разнообразных его формах.

Развитие делегирования в конституционно-правовой науке предопределяется во многом имевшим место в XX веке кризисом государства, а также чередой предшествующих и сопутствующих ему событий (войной, демобилизацией, экономической депрессией и др.), положивших начало продолжающемуся и сегодня, спустя десятилетия, процессу расширения реализуемых государством функций в нерегулируемых прежде сферах общественной жизни¹, а равно и появлению потребности в их передаче.

И если средством реагирования на характерные для начала XX века вызовы явилось делегирование полномочий по осуществлению нормативного правового регулирования в пользу органов исполнительной власти, в конституционно установленную компетенцию которых соответствующая деятельность не входит, потребности государств более позднего периода привели к необходимости передавать соответствующие полномочия между различными уровнями публичного управления, а также делегировать их вовне – на межгосударственный уровень и негосударственным или квазигосударственным субъектам, которые не являются частью системы органов публичной власти.

¹ Iancu, B. Legislative Delegation: The Erosion of Normative Limits in Modern Constitutionalism. – Heidelberg: Springer Science & Business Media, 2012. – P. 7-8.

Существенное влияние на традиционные подходы к делегированию в конституционном праве оказывает и технологическое развитие последних лет, требующее пересмотра устоявшихся концепций реализации публичной власти в связи с использованием для этой цели систем искусственного интеллекта.

Использование многообразных форм делегирования в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления разных стран на современном этапе признается уже общемировой тенденцией. Вместе с тем, развитие и закрепление новых форм конституционно-правового делегирования отнюдь не позволяет говорить о совершенстве механизма применения ставших уже традиционными. При этом сама практика применения отдельных форм делегирования публичных полномочий в доктрине уже признается новой конституционной реальностью, требующей поиска решений по нивелированию возможных угроз².

Нерешенными и вызывающими ряд сложностей на практике остаются вопросы допустимости делегирования публичных полномочий законодательной и судебной природы; не разработаны даже на доктринальном уровне сегодня многие применяемые государствами формы делегирования публичных полномочий в конституционном праве; продолжает ставиться под сомнение возможность делегирования публичных полномочий субъектам, которые формально частью системы органов публичной власти не являются.

Отдельные формы передачи публичных полномочий, например, от органов государственной власти органам местного самоуправления³ или отдельных государственных полномочий межгосударственным объединениям⁴ становятся объектом самостоятельного исследования. Вместе с тем почти не предпринимается попыток⁵ на основе изучения совокупности встречающихся форм передачи

² См. *Iancu B.* Указ. соч. Р. 8.

³ См., например, *Новрузова О.Б., Левченко А.И.* Эффективность института делегирования отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления // *Муниципальная служба: правовые вопросы.* – 2021. – № 3. С. 10-13.

⁴ См., например, *Ерзин Р.М.* Конституционные основы передачи полномочий Российской Федерации межгосударственному объединению: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Ерзин Ратмир Маратович. – Саратов, 2017. – 201 с.

⁵ См., например, *Шиндина А.В.* Институт делегирования в конституционной системе власти Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Шиндина Анна Владимировна. – Саратов, 2017. – 227 с.

государственных и муниципальных полномочий исследовать делегирование публичных полномочий как особый конституционно-правовой институт, объединяющий множество существующих и применяемых форм передачи полномочий государственно-правовой и муниципально-правовой природы.

В то же время складывающиеся в рамках конституционно-правового института делегирования публичных полномочий правовые отношения выходят далеко за рамки отрасли конституционного права, приобретая межотраслевое и отчасти даже универсальное значение. Например, с точки зрения административного права интерес представляют вопросы, связанные с оптимизацией работы системы государственного управления, повышением эффективности реализации возложенных на органы исполнительной власти функций, в том числе посредством передачи отдельных публичных полномочий на иные органы власти и даже за пределы их системы. Создание финансового алгоритма взаимодействия участников делегирования, позволяющего, обеспечив исполнение переданных полномочий, не допустить нарушение прав участников соответствующих правовых отношений, в свою очередь, выступает немаловажной задачей науки финансового права⁶. Конституционное же право также призвано определить конституционные основы, принципы, условия и ограничения применения как института делегирования публичных полномочий в целом, так и отдельных его форм, одновременно обеспечив нерушимость фундаментальных принципов и идей, заложенных в конституции, и предоставив гарантии соблюдения и уважения прав всем участникам данных конституционно-правовых отношений, а также тем лицам, права и законные интересы которых могут быть в той или иной мере затронуты в процессе реализации делегированных публичных полномочий.

Немаловажным в свете аспекта актуальности темы исследования представляется также замечание О.В. Романовской, в соответствии с которым традиционный «институт делегирования в российских условиях подаётся с

⁶ Андреева Е.М. Финансово-правовые основы взаимного делегирования полномочий субъектов публичной власти в Российской Федерации: дисс. ... д-ра юрид. наук: 12.00.04 / Андреева Елена Михайловна. – Москва, 2018.

большой осторожностью»⁷, при этом, претерпевая в современных условиях существенную трансформацию, конституционно-правовое делегирование, как представляется, нуждается в комплексной характеристике и выработке претендующих на универсальность для всех форм делегирования публичных полномочий и правопорядков его сущностных концепций.

Степень научной разработанности темы. Несмотря на широкое распространение практики делегирования публичных полномочий в различных государствах системные доктринальные исследования, комплексно охватывающие сущность данного конституционно-правового явления, сегодня отсутствуют. При этом анализ ранних философских и теоретико-правовых источников свидетельствует о глубине и высоком уровне научной разработанности отдельных общеправовых и конституционно-правовых категорий, в частности, таких как: власть, государство и суверенитет, которые, однако, фактически пребывая в системной взаимосвязи с конституционно-правовым делегированием, рассматриваются обособленно от него. Содержание и свойства названных категорий, свидетельствующие о первичной их по отношению к конституционно-правовому делегированию природе, раскрываются в трудах основателей и приверженцев различных философских школ, дореволюционных, советских и российских правоведов – С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, А.С. Алексеева, Б.А. Кистяковского, Ю.М. Козлова, Ф.Ф. Кокошкина, С.А. Котляревского, Н.М. Коркунова, И.Д. Левина, В.О. Лучина, А.Л. Малицкого, Ю.А. Тихомирова, Т.Я. Хабриевой, В.Е. Чиркина, Г.Б. Шершеневича, Ц.А. Ямпольской и др.

Непосредственным предметом исследования современной доктрины выступают отдельные составляющие конституционно-правовое делегирование элементы, его формы, а также сформулированные судами специализированные доктрины. Среди российских правоведов следует отдельно отметить вклад А.Ф. Васильевой, С.В. Васильевой, Т.А. Васильевой, М.А. Липчанской,

⁷ Романовская О.В. Проблемы делегирования государственно-властных полномочий субъектам частного права: современная практика и доктрина // Российский журнал правовых исследований. – 2015. № 1 (2). – С. 148-154.

О.В. Романовской, Н.А. Стельниковой в развитие отдельных форм конституционно-правового делегирования. Особое внимание таких представителей зарубежной, и прежде всего американской, доктрины как Х.И. Абрамсон, А. Бланкенагель, Б. Ианцу, Б. Куртис, Дж. Д. Мартенсон, Т.В. Меррилл, Р. Уитц, М. Хоккинс, Р. Шайо, Р.А. Эпстейн и др. сосредоточено также на изучении различных судебных доктрин, сформулированных преимущественно в отношении делегирования полномочий законодательной природы и передачи государственных полномочий субъектам, которые в систему органов публичной власти не входят.

Нельзя не отметить и повышенный интерес к делегированию публичных полномочий в диссертационных исследованиях конституционно-правовой и не только направленностей последних лет. Концептуально новое осмысление делегирования как общеправовой категории было представлено в диссертации Д.Д. Якадина «Юридическое делегирование: теория, практика, техника», в рамках которой были упомянуты отдельные лишь аспекты применения рассматриваемого явления конституционно-правовой действительности, а именно: делегирование правотворческих полномочий, а также делегирование государственных полномочий надгосударственным объединениям и частным организациям, которыми однако конституционно-правовое делегирование не исчерпывается. Отдельным формам конституционно-правового делегирования посвящены диссертации О.В. Романовской «Конституционно-правовые основы организации и деятельности профессиональных публичных корпораций в Российской Федерации» и Р.М. Ерзина «Конституционные основы передачи полномочий Российской Федерации межгосударственному объединению».

Исследованием российской специфики делегирования публичных полномочий как комплексного конституционно-правового института, объединяющего такие механизмы как делегирование в концепции народовластия, делегирование законодательных полномочий, делегирование в системе исполнительной власти, делегирование отдельных полномочий надгосударственным объединениям и делегирование полномочий институтам

гражданского общества, является диссертация А.В. Шиндиной «Институт делегирования в конституционной системе власти Российской Федерации».

Сложносоставность конституционно-правового делегирования обуславливает интерес к нему и со стороны таких отраслей права как финансовое и гражданское. Так, в диссертационном исследовании Е.М. Андреевой «Финансово-правовые основы взаимного делегирования полномочий субъектов публичной власти в Российской Федерации» в преломлении федеративной и муниципальной форм конституционно-правового делегирования, состоящих в передаче полномочий между различными уровнями публичной власти, сделан акцент на обеспечительный аспект такого взаимодействия, с конституционно-правовой точки зрения имеющий важное значение в контексте предоставления необходимых материальных гарантий осуществления делегируемых полномочий, что является важной гарантией прав вовлеченных в соответствующие правоотношения субъектов. Отдельного внимания заслуживает и исследование А.А. Маркеловой на тему «Гражданско-правовая ответственность за вред, причиненный государственными, муниципальными органами и их должностными лицами», в которой освещена столь важная для института конституционно-правового делегирования проблема разграничения ответственности государства и привлекаемых им для реализации делегируемых публичных полномочий субъектов, которые в систему органов государственной власти и местного самоуправления не входят.

Разносторонний подход к конституционно-правовому делегированию в целом и отдельным связанным с ним категориям, иллюстрируемый в трудах представленных философов и правоведов, свидетельствует об актуальности соответствующей проблематики, которая независимо от отраслевой своей принадлежности неизбежно требует комплексного конституционно-правового осмысления и одновременно задает их направления, частично нашедшие отражение и в настоящей диссертации.

Объектом диссертационного исследования выступают общественные отношения, опосредованные конституционными и иными нормами права,

направленными на регламентацию принципов, оснований, правил и порядка делегирования публичных полномочий, а также последующей их реализации.

Предмет диссертационного исследования составляют содержание и специфика делегирования публичных полномочий в конституционном праве, конституционно-правовые основы и формы его осуществления, правила и порядок делегирования, а также последующей реализации делегированных публичных полномочий.

Целью исследования является установление сущности используемого для передачи отдельных публичных полномочий конституционно-правового института делегирования и составных его элементов, определение на основе конституционного анализа возможных форм конституционно-правового делегирования, а также выявление конституционно-правовых принципов, оснований и ограничений, связанных с использованием отдельных форм передачи публичных полномочий.

Достижению поставленной цели исследования служит решение следующих взаимообусловленных **задач**:

1. Выявить сущность делегирования в конституционном праве и его специфику;
2. Установить конституционно-правовые начала, предопределяющие возможность и пределы применения делегирования публичных полномочий в конституционном праве;
3. Систематизировать формы делегирования публичных полномочий с участием органов государственной власти и органов местного самоуправления;
4. Систематизировать формы делегирования публичных полномочий субъектам, не входящим в систему органов государственной власти и органов местного самоуправления;
5. Установить конституционно-правовую сущность делегирования государственных полномочий на межгосударственный уровень;

6. Сформулировать принципы делегирования публичных полномочий в конституционном праве, отражающие его сущностный и процедурный аспекты;
7. Определить стадии конституционно-правового делегирования публичных полномочий, их содержание и последовательность осуществления.

Методологическую основу исследования составляют общенаучные методы, а также специальные юридические методы – формально-юридический и сравнительно-правовой, в совокупности обеспечивающие целостность, комплексный и системный характер познания делегирования публичных полномочий в конституционном праве.

Общенаучные методы анализа и синтеза использованы для как раскрытия непосредственно категории «делегирования» и сущности иных связанных с ней – в частности, публичных полномочий, так и при рассмотрении доктринальных и судебных подходов к конституционно-правовому делегированию в целом и отдельным связанным с ним проблемам в частности.

Применение индукции открыло возможность, помимо прочего, для формулирования единых для всех форм делегирования публичных полномочий в конституционном праве принципов и правил его осуществления, а также системные пробелы в регулировании исследуемого института. В свою очередь, дедукция позволила раскрыть общие конституционно-правовые принципы в преломлении делегирования публичных полномочий и отдельных его форм.

Формально-юридический метод, использованный в рамках исследования конституционных текстов, нормативных правовых актов Российской Федерации и третьих стран, их юридической техники, позволил выявить пробелы в правовом регулировании и проблемы, вызванные несогласованностью соответствующих правовых норм, отсутствие в законодательстве необходимых системных взаимосвязей.

Благодаря применению сравнительно-правового метода стало возможным уточнение сущности публичных полномочий как предмета делегирования в конституционном праве на основе исследования судебной практики

Конституционного Суда Российской Федерации, судов Соединенных Штатов Америки и Великобритании.

Теоретической основой исследования выступили работы российских и зарубежных ученых: диссертационные исследования, монографии, статьи, посвященные как общим правовым и конституционно-правовым аспектам, так и специальным проблемам конституционно-правового делегирования публичных полномочий.

Нормативная основа исследования включает Конституцию и законодательство Российской Федерации, а также конституции и законодательство отдельных других государств (включая Австралию, Великобританию, Испанию и Соединенные Штаты Америки), универсальные и региональные международные акты.

Эмпирическую основу исследования составили принятые Европейским судом по правам человека, Конституционным Судом Российской Федерации, Верховным судом Соединенных Штатов Америки и иными российскими и зарубежными судебными органами решения по конкретным делам, предметно затрагивающие как общие конституционные категории, являющиеся истоком конституционно-правового делегирования, так и специальные формы передачи публичных полномочий внутри системы органов публичной власти и за ее пределы.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в комплексном подходе к конституционно-правовому институту делегирования публичных полномочий с точки зрения формального и материального подхода. Сущностному раскрытию конституционно-правового делегирования способствует содержательное уточнение его предмета – публичных полномочий, в качестве которых предложено рассматривать как непосредственно публично-властные, так и публично-значимые полномочия. В диссертационном исследовании также впервые отмечена особая роль парламента в процессе конституционно-правового делегирования, состоящая в имманентно присущем его представительной природе

исключительном праве осуществлять координацию и обеспечивать согласованное осуществление государственной власти всеми ее носителями.

Основные положения, выносимые на защиту:

1) Делегирование публичных полномочий в конституционном праве представляет собой основанный на нормах конституции или производных от них акт передачи или наделения публичными полномочиями первоначально не уполномоченных на их осуществление субъектов (формальный аспект), которые обязаны подотчетно осуществлять делегированные на срочной или бессрочной основе публичные полномочия с соблюдением установленных ограничений (материальный аспект).

Специфика делегирования в конституционном праве определяется его предметом – публичными полномочиями. Публичными признаются как, собственно, государственно- и муниципально-властные полномочия, непосредственно закрепленные в конституции и иных нормативных правовых актах и (или) вытекающие из государственного суверенитета, так и публично-значимые полномочия, государственное участие в реализации которых является следствием их особой важности, в том числе с точки зрения обеспечения выполнения конституционных задач государства, охраны и защиты прав и свобод граждан, а также охраны общественного порядка.

2) Делегирование публичных полномочий в конституционном праве основывается на установленном конституцией каждого отдельно взятого государства устройстве публичной власти, определяющем ее носителей в лице наделенных соответствующей компетенцией публично-правовых образований и органов государственной власти и местного самоуправления, которые выступают правомочными субъектами конституционно-правового делегирования.

Установленная на конституционном уровне компетенция является основанием для определения допустимости делегирования публичных полномочий и в сочетании с конституционными принципами (в т.ч. принципами разделения властей, самостоятельности местного самоуправления, правовой определенности, а также гарантированности прав и свобод человека и гражданина) влияет на

условия и пределы его осуществления. Соответствующие ограничения, условия и пределы делегирования публичных полномочий могут быть разделены на общие, применимые ко всем его формам, и специальные, характерные для отдельных из них.

3) Делегирование публичных полномочий с участием публично-правовых образований, органов государственной власти и местного самоуправления, в зависимости от типа участвующих в делегировании сторон и сущности делегируемых публичных полномочий, можно разделить на функциональное и территориальное.

Функциональное делегирование предполагает ограниченную одним уровнем реализации публичной власти передачу отдельных полномочий, составляющих основной предмет деятельности ветвей власти или исключительные функции не входящих в общепризнанную триаду властей субъектов государственного властвования, органам публичной власти, не наделенным первичной конституционной компетенцией по реализации таковых.

Территориальное делегирование включает передачу публичных полномочий с участием федерации и образованных в ее составе субъектов, территорий с особым конституционно-правовым статусом, а также муниципальных образований. При этом такое делегирование может состоять как в наделении публичными полномочиями нижестоящих уровней власти, так и в осуществлении передачи государственных или же муниципальных (по решению вопросов местного значения) полномочий на вышестоящие уровни реализации публичной власти, т. е. делегирование «по вертикали», и одновременно с этим может осуществляться «по горизонтали» – при делегировании с участием публично-правовых образований – равноправных субъектов федерации или муниципальных образований, например.

4) Делегирование публичных полномочий субъектам, не входящим в систему органов публичной власти, влечет дополнение их конституционно-правового статуса публично-властным элементом.

В зависимости от типа делегата такое делегирование может осуществляться в отношении: субъектов, непосредственно создаваемых государством или, при

наличии прямого нормативного предписания, частными лицами для решения тех или иных задач в отдельных сферах (государственных и муниципальных учреждений и предприятий, публично-правовых компаний и др.); добровольно созданных гражданами объединений; организаций, участвующих в осуществлении публично-значимых функций.

5) Основаниями для квалификации передачи публичных полномочий межгосударственным объединениям и международным органам, в первую очередь, выступают принцип суверенитета, а также необходимость обеспечения нерушимости конституционно-установленной компетенции и соблюдения прав граждан.

6) Делегирование публичных полномочий подчинено системе отражающих его конституционно-правовую природу принципов, которые можно разделить на три группы: сущностные, процедурные и реализационные.

Сущность делегирования публичных полномочий отражают принципы добровольности и обратимости делегирования, а также принцип неотчуждаемости делегируемых публичных полномочий. К процедуре делегирования применимы принципы конституционности, законности, нормативности, транспарентности, а также принцип гарантированности прав делегатов, включающий принцип равного доступа к реализации делегируемых публичных полномочий. Реализация делегированных публичных полномочий подчинена принципам обеспеченности, подотчетности и соблюдения прав и свобод человека и гражданина.

7) Конституционно-правовое делегирование включает этапы обоснования и организации делегирования публичных полномочий, непосредственно осуществление (акт) делегирования, необходимый в отдельных случаях этап обеспечения реализации делегированных полномочий, их последующую реализацию и сопутствующий ей контроль, а также прекращение конституционно-правового делегирования публичных полномочий.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования состоит в комплексном осмыслении практики передачи публичных полномочий, создающем основания расширения понимания фундаментальных

основ конституционного строя, а также включения в состав предмета конституционно-правового регулирования прежде не рассматриваемых в его контексте концепций, что имеет значение для развития конституционно-правовой науки.

Представленные в рамках исследования выводы, нашедшие отражение в том числе в положениях, выносимых на защиту, могут быть использованы субъектами конституционно-правового делегирования при выстраивании надлежащего процесса передачи публичных полномочий и их последующей реализации. Отдельные концепции, сформулированные по результатам анализа практики конституционно-правового делегирования, могут быть использованы законодателем в целях совершенствования действующей системы правового регулирования делегирования (включая порядок и правила его осуществления), а также механизмов прямой и косвенной легитимации делегирования.

Достоверность результатов диссертационного исследования обеспечена всесторонним анализом элементов конституционно-правового института делегирования публичных полномочий, основанным на изучении доктринальных и нормативных источников, а также материалов правоприменительной практики различных государств, следствием которого явилось рассмотрение делегирования публичных полномочий не только с точки зрения формального, но также и материального подхода.

Личный вклад и апробация результатов диссертации.

Представленная в диссертационном исследовании концепция конституционно-правового делегирования, теоретико-правовой подход к ее обоснованию и раскрытию предложены автором лично.

Положения диссертационного исследования и отраженные в положениях, выносимых на защиту, выводы нашли отражение в пяти научных статьях, опубликованных в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных для защиты в диссертационном совете МГУ по специальности и отрасли наук.

Основные положения и выводы диссертационного исследования были освещены также в докладах, представленных на следующих научно-практических

конференциях: I Круглый стол молодых ученых «Правовые исследования в Московском университете: традиции и развитие» (Москва, Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова, 19 мая 2023 г.), Аспирантский юридический форум ГАУГН «Трансформация российского права: тенденции, ориентиры, решения» (Москва, Президиум РАН, 14 июня 2023 г.), Всероссийская научная конференция с международным участием «Институты публичной власти: адаптация к изменяющимся условиям функционирования» (Москва, Институт государства и права РАН, 14 июня 2023 г.), Всероссийская научная конференция с международным участием «Права человека: проблемы концептуализации, позитивации и защиты. К 75-летию Всеобщей декларации прав человека» (Москва, Институт государства и права РАН, 18 октября 2023 г.), Всероссийская научно-практическая конференция с международным участием «30 лет Конституции Российской Федерации» (Москва, Институт государства и права РАН, 5 декабря 2023 г.), Международная научная конференция «Современный конституционализм: многомерность восприятия» (Москва, Институт государства и права РАН, 19 июня 2024 г.), Международная научная конференция «Сравнительное государственное устройство. К 100-летию со дня рождения В.Е. Чиркина» (Москва, Институт государства и права РАН, 23 октября 2024 г.), XII Общероссийское годовое собрание теоретиков права «Систематизация законодательства: от устоявшихся концепций к современным новациям (к 100-летию со дня рождения И.С. Самощенко)» (Москва, Институт государства и права РАН, 5-6 марта 2025 г.).

Диссертация подготовлена и обсуждена на кафедре конституционного и муниципального права юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав, в совокупности объединяющих семь параграфов, заключения, а также списка литературы.

ГЛАВА 1. ДЕЛЕГИРОВАНИЕ ПУБЛИЧНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ПРИРОДА И СОДЕРЖАНИЕ

§ 1. Делегирование в конституционном праве: теоретико-правовая характеристика категории

Категория «делегирование» (*лат.* – отправлять, поручать, возлагать⁸) получила широкое распространение в юридической науке, найдя воплощение в различных институтах отраслей как частного, так и публичного права, и в универсальном своем понимании рассматривается в российской и зарубежной доктрине в двух значениях: как передача определенных полномочий и как уполномочивание действовать в качестве представителя (делегата)⁹. Такой подход к рассматриваемой категории сущностно отражает соответствующие явления правовой действительности и остается неизменным на протяжении всей истории становления и развития делегирования и в частно-, и публично-правовом его воплощении.

К числу универсальных постулатов делегирования можно, помимо прочих, отнести следующие уходящие истоками в римское право и отражающие превалирующее в наши дни понимание рассматриваемой категории: правило о принадлежности права на поручение юрисдикции другому лицу лишь тому, кто обладает таковой в силу своего права, а не в силу предоставления ему юрисдикции другим лицом¹⁰, правило об отмене делегирования вследствие прекращения правоспособности первичного обладателя соответствующих полномочий до момента фактической передачи таковых¹¹, характеризующее правовой статус отдельных публичных должностей право осуществлять делегирование лишь в исключительных случаях¹², а также неотъемлемое право делегирующего субъекта

⁸ См. *Бартошек М.* Римское право: понятия, термины, определения / пер. с чешск.; спец. науч. ред., авт. предисл. и коммент. З.М. Черниловский. – М.: Юрид. лит., 1989. – С. 103.

⁹ См. *Юридическая энциклопедия* / [Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю.]. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Тихомиров, 1997. – С. 110. *Black's law dictionary* / *Law dictionary* Bryan A. Garner, editor in chief. – 9th ed. – St. Paul, MN: West, 2009. – P. 491.

¹⁰ *The Digest of Justinian* / edited by Theodor Mommsen; translated by Charles Henry Monro. – Cambridge: The University Press, 1904-1909. – Vol. 1. – P. 66.

¹¹ Там же. С. 67.

¹² Там же. С. 53.

на осуществление контроля в отношении процесса реализации переданных им полномочий¹³.

В современной правовой науке для обозначения рассматриваемой категории предлагается использовать консолидирующий отраслевые преломления термин «юридическое делегирование», и в числе прочих отмечены такие присущие рассматриваемому феномену характеристики как наличие установленного порядка, формы, а также правовых последствий осуществления¹⁴. Тем не менее, данная общеправовая категория требует уточнения и развития соединенных в себе межотраслевых параметров в зависимости от предмета регулирования конкретной отрасли права и сущности правового института или правовых отношений, предполагающих осуществление делегирования.

В отраслях публичного права делегирование традиционно характеризуется как сопутствующее осуществлению государственной власти, что предопределяет и схожие цели его применения в них. И в числе таковых, например, Е.М. Андреева называет оптимизацию государственного управления и повышение его эффективности, экономию бюджетных средств, а также необходимость оперативного реагирования на новые вызовы и децентрализацию власти¹⁵.

С административно-правовой точки зрения делегирование рассматривается преимущественно в качестве метода государственного управления, особого способа перераспределения компетенции внутри системы органов исполнительной власти¹⁶. Именуемое также «иерархическим», делегирование в административном праве предполагает передачу органом исполнительной власти недискреционных по своей природе полномочий организационно-управленческого характера¹⁷,

¹³ Пивоваров К.А. Делегирование государственных полномочий местным органам власти: зарубежный опыт // Сибирский юридический вестник. – 2002. – № 1. – С. 13-17.

¹⁴ См. Якадин Д.Д. Юридическое делегирование: теория, практика, техника: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Дмитрий Дмитриевич Якадин. – Нижний Новгород, 2020. – С. 43; Ивашина К.И. Методологические предпосылки общетеоретического анализа юридического делегирования // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2012. – № 20. – С. 158-162.

¹⁵ Андреева Е.М. Правовые и финансовые основы делегирования государственных полномочий // Ученые записки юридического факультета. Вып. 36 (46) / под ред. А.А. Ливеровского. – СПб: Издательство Санкт-Петербургского государственного экономического университета, 2015. – С. 16-22.

¹⁶ Корепина А.В. Делегирование полномочий как метод государственного управления // Пенитенциарная наука. – 2016. – № 2 (34). – С. 42-48.

¹⁷ Юридический энциклопедический словарь / под ред. А.В. Малько. – 2-е изд. – М.: Проспект, 2016. – С. 225.

возложенных на него законом, другому органу исполнительной власти, строго находящемуся в его непосредственном подчинении¹⁸. И в таком своем административно-правовом понимании делегирование контрастирует с конституционно-правовым подходом, в рамках которого сфера применения делегирования вертикалью исполнительной ветви власти, равно как и отношениями власти и подчинения, не ограничена.

В конституционном праве делегирование находит широкое концептуальное отражение в положениях нормативных правовых актов, направленных на регламентацию передачи элементов властной компетенции субъектам, входящим в систему органов публичной власти, а равно и не являющимся ее частью. Пусть даже случаи непосредственного закрепления термина «делегирование» в конституционных текстах единичны, допустимость его использования подтверждается напрямую материалами судебной практики, служащей основополагающим фактором институционализации делегирования в конституционном праве¹⁹, а также доктринальными источниками, что представляется достаточным основанием для констатации сложившегося консенсуса в вопросе его применения.

Непосредственно «делегированием» передача элементов властной компетенции прежде не уполномоченным на ее осуществление конституцией органам публичной власти именуется уже с XIX века в Соединенных Штатах Америки, где при наличии относительно скудной законодательной регламентации подобные акты делегирования неоднократно становились предметом судебного нормоконтроля. Так, в решении Верховного Суда США 1825 года по делу *Wayman v. Southard* была отмечена невозможность субъектов, которые не обладают возложенной нормами Конституции США на Конгресс законодательной

¹⁸ Delegating Decision-making – Developing Professional Management in Public Institutions // Guides to Good Governance. № 9. P. 12-13. – URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_177396.htm (дата обращения: 17.04.2025).

¹⁹ В рамках настоящего исследования для обозначения делегирования как категории конституционного права далее также использован термин «конституционно-правовое делегирование». В части институционализации конституционно-правового делегирования в Российской Федерации см. *Шелудченко И.А.* Конституционный контроль как средство становления и развития института делегирования полномочий государственной природы в Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. – 2025. – № 3. – С. 1-5.

властью, получить таковую «в результате делегирования» (*англ.* – «by delegation»)²⁰.

Применяется рассматриваемый термин и Конституционным Судом Российской Федерации (*далее* – Конституционный Суд РФ), в практике которого не единожды, начиная едва ли не с принятия Постановления от 28 апреля 1992 года № 4-П²¹, была подтверждена сама возможность применения делегирования в парадигме российской конституционно-правовой системы, а также сформулированы условия его осуществления. Например, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 года № 30-П говорится о непосредственно не закреплённом в Конституции Российской Федерации (*далее* – Конституция РФ) праве Российской Федерации «делегировать» часть полномочий субъектам Российской Федерации²². В то же время при рассмотрении вопроса о допустимости наделения парламентом органов исполнительной власти отдельными правотворческими полномочиями Конституционный Суд РФ вытекающее из Конституции РФ право Правительства Российской Федерации (*далее* – Правительство РФ) в пределах переданных ему полномочий издавать правовые акты именует «делегированным регулированием»²³.

В науке конституционного права термин «делегирование» отождествляется с созвучной ему «делегацией», которые, например, С.А. Авакьян обоснованно определяет как «поручение (передачу) одним органом другому рассмотрение и разрешение вопросов своей компетенции (на постоянно, на определенное время, на один раз)²⁴». В свою очередь, К.А. Пивоваров представляет делегирование в

²⁰ Wayman v. Southard, 23 U.S. 1 (1825) // Supreme Court of the United States. – URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/23/1/> (дата обращения: 18.01.2025).

²¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 28 апреля 1992 года № 4-П «По делу о проверке конституционности Постановления Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 февраля 1992 года № 2275-1 «О Всероссийском агентстве по авторским правам» // Российская газета. 1991. № 119.

²² Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 года № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5¹ статьи 35, частей 2 и 3¹ статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1¹ статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. 2015. № 50. Ст. 7276.

²³ Постановление Конституционного Суда РФ от 28 февраля 2006 года № 2-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «О связи» в связи с запросом Думы Корякского автономного округа» // СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1230.

²⁴ Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь / С.А. Авакьян – М.: Юстицинформ, 2015. – С. 257.

качестве поручения носителем первичных прав (делегантом или делегатором) части полномочий принимающему таковые лицу (делегату)²⁵. Аналогичная дефиниция делегирования как ограниченной по времени и действию передачи власти от сохраняющего право ее отзыва принципала агенту, при которой последний уполномочивается действовать от имени первого, предложена и в зарубежной доктрине²⁶.

Важное значение в рамках приведенного подхода к определению конституционно-правового делегирования представляет корректное определение его предмета, т.е. той сущности, осуществление которой вследствие него поручается (передается) делегату.

Специфика делегирования в конституционном праве, выражающаяся, в частности, и в его предмете, предопределяется особенностями предмета отрасли в целом, ключевым элементом которого следует определить публичную власть, сущностно объединяющую регулируемые конституционным правом общественные отношения²⁷ и признаваемую их объектом²⁸. Таким образом, первичной для конституционного права особенностью делегирования следует признать непосредственную связь его предмета с реализацией публичной власти, что находит отражение в том числе и в представленных выше дефинициях конституционно-правового делегирования как передачи неких компонентов государственного властвования.

Сама же публичная власть (или государственный уровень ее осуществления) в доктрине конституционного права рассматривается в качестве совокупности властных полномочий, реализуемых специально учрежденными для этих целей в государстве органами, или же сквозь призму функций последних²⁹.

²⁵ См. *Пивоваров К.А.* Указ. соч. С. 13-17.

²⁶ *Hawkins, D., Lake, D.A., Nielson, D., Tierney, M.* Delegation under anarchy: States, international organizations, and principal-agent theory // *Delegation and Agency in International Organizations*. – Cambridge: Cambridge University Press, 2006. – Р. 3–38.

²⁷ Конституционное право России: Учебный курс: учеб. пособие в 2 т. / С.А. Авакьян. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2018. – Т. 1. – С. 33-35.

²⁸ *Кутафин О.Е.* Предмет конституционного права / О.Е. Кутафин. – М.: Юрист. 2001. – С. 370-371.

²⁹ См. *Жилин С.М., Гончаров В.В.* Понятие и сущность государственной власти: конституционно-правовой анализ // *Социология власти*. – 2010. – № 1. – С. 148-157.

Регламентирующий порядок конституционно-правового делегирования закон Австралии – the *Legislation Act 2001*, предметом делегирования называет функции, определяя при этом таковые одновременно как «власть, обязанности или полномочия» (англ. – *authority, duty and power*)³⁰. Анализ нормативных правовых актов позволяет сделать вывод, согласно которому указанные термины, но чаще производные от публичной власти «функции» и «полномочия» на практике зачастую либо не разграничиваются и перечисляются с использованием союза «и», что приводит к их смешению и отчасти даже отождествлению³¹, либо все же формально они используются автономно³², однако их разграничение остается также трудно реализуемым.

Помимо неопределенности подхода к обозначению предмета делегирования в нормативных источниках и правоприменительной практике, затрудняет установление его сущности также отсутствие устоявшейся позиции о предмете делегирования в науке конституционного права³³.

Богдан Ианцу в связи с этим отмечает, что понятия «власть», «функции» и «полномочия» в контексте характеристики конституционно-правового делегирования в качестве синонимичных используются исконно, и такой подход, с учетом современной парадигмы развития конституционализма, справедливо признается им ошибочным³⁴. В действительности, вопрос определения предмета конституционно-правового делегирования представляется имеющим

³⁰ The Legislation Act 2001 № A2001-14 // URL: <https://www.legislation.act.gov.au/a/2001-14> (дата обращения: 11.02.2025).

³¹ Например, в Указе Президента Российской Федерации от 18 октября 2019 года № 504 «О создании публично-правовой компании "Военно-строительная компания"» используется следующая формулировка для определения компетенции органа: «Для достижения поставленных целей компания осуществляет следующие функции и полномочия», и ниже такие «функции и полномочия» перечисляются единым списком, не позволяющим определить, что в нем выступает функцией, а что – полномочием.

³² Например, в Положении о Министерстве просвещения Российской Федерации (утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2018 года № 884) в Общих положениях перечисляются функции названного министерства, в разделе же с названием «Полномочия» представлен перечень таковых, среди которых в п. 4.20 названного раздела установлено и следующее «полномочие»: «осуществляет иные функции в установленной сфере деятельности...».

³³ См., например: Пивоваров К.А. Указ. соч.; Козлов Ю.М. Участие общественности в советском государственном управлении / Ю.М. Козлов // Советское государство и общественность в условиях развернутого строительства коммунизма: [Сборник статей] / Под редакцией Н.Г. Александрова. – М.: Издательство Московского университета, 1962. – С. 128.

³⁴ Iancu, B. Legislative Delegation: The Erosion of Normative Limits in Modern Constitutionalism. – Heidelberg: Springer Science & Business Media, 2012. – P. 3.

принципиально важное значение не только для целей развития научного знания, но также ввиду колоссальной практической ценности для целей оценки конституционности самой практики делегирования, а также определения условий его осуществления, и потому требует уточнения.

В теории права функции рассматриваются с двух точек зрения: во-первых, в качестве функций государства как публично-правового образования, и, во-вторых, как функции государственных и муниципальных органов, созданных в конкретном государстве, либо групп таких органов³⁵.

Под функциями государства, согласно ставшему уже традиционным в доктрине подходу, понимаются связанные прежде всего с управлением обществом основные направления его деятельности³⁶. В научной литературе преобладает подход, согласно которому функции государства формулируются в общем виде, объединяя, по сути, множество различных по содержанию аспектов деятельности последнего, и в числе таковых правоведы и, например, Конституционный Суд РФ выделяют в том числе следующие: экономическую, политическую, социальную, идеологическую³⁷; сообразно принципу разделения властей – законодательную, исполнительную и судебную; в то же время, основываясь на критерии наличия конституционной значимости, – функцию по обеспечению народовластия и функцию по охране и защите прав и свобод граждан (правоохранительную)³⁸.

Названные функции, безусловно, являются важнейшим элементом деятельности любого государства, однако содержание их представляется весьма абстрактным и неопределенным, что с точки зрения права и предъявляемых в нем требований в части точности и недвусмысленности используемых правовых норм, не позволяет рассматривать функции государства в качестве предмета

³⁵ Шустров Д.Г. Конституционно-правовое регулирование целей, задач и функций государства // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. – 2010. – № 1. – С. 139-150.

³⁶ См., например, Морозова Л.А. Понятие и содержание функций государства // Государство и право. – 1993. – № 6. – С. 98-108; Теория государства и права: учебник для бакалавров / В.В. Лазарев, С.В. Липень. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2013. – С. 108-109.

³⁷ Теория государства и права: учебник для бакалавров / В.В. Лазарев, С.В. Липень. – 4-е изд., перераб. доп. – М.: Издательство Юрайт, 2013. С. 108-109.

³⁸ См. Морозова Л.А. Указ. соч.; Постановление Конституционного Суда РФ от 11 января 2018 года № 1-П «По делу о проверке конституционности части первой статьи 81.1 и пункта 3.1 части второй статьи 82 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Синклит» // СЗ РФ. 2018, № 4. Ст. 685.

делегирувания в том числе по тому, как минимум, основанию, что их реализация фактически осуществляется посредством возложения более конкретных корреспондирующих им функций на действующие в государстве органы публичной власти³⁹, структура которых функции государства отчасти и предопределяет⁴⁰.

Функции непосредственно органов государственной власти и местного самоуправления, в свою очередь, получают более четкую регламентацию в нормативных правовых актах, посредством которых статус таковых и устанавливается⁴¹. Анализ используемых в законах и подзаконных нормативных правовых актах для регламентации функций органов публичной власти формулировок, например, в Российской Федерации (функции Федерального агентства воздушного транспорта «по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере воздушного транспорта⁴²» или функции Министерства финансов РФ по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере приватизации государственного и муниципального имущества⁴³), свидетельствует о невозможности делегирования их в полном объеме, в связи с чем именно полномочия как составной элемент функций органов публичной власти представляются более емким и конституционно-оправданным предметом исследуемого делегирования⁴⁴. Данный вывод находит поддержку и в российской правовой доктрине.

³⁹ По вопросу соотношения функций государства и функций органов публичной власти см. *Бачило И.Л.* Методология систематизации функций и полномочий в системе федеральных органов исполнительной власти / И.Л. Бачило, М.А. Лапина, Д.В. Карпунин // Государство и право. – 2016. – № 3. – С. 12-22.

⁴⁰ См. *Пожарский Д.В.* Контрольно-надзорная функция современного государства: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Пожарский Дмитрий Владимирович. – Москва, 2004. – С. 9.

⁴¹ Например, в Российской Федерации основные полномочия органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ установлены в Федеральном законе от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (ред. от 31 июля 2025 года) // СЗ РФ. 2021. № 52 (часть I). Ст. 8973.

⁴² См. Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 года № 396 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве воздушного транспорта» (ред. от 31 июля 2025 года) // СЗ РФ. № 32. Ст. 3343.

⁴³ Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 года № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации» (ред. от 3 июля 2025 года) // СЗ РФ. № 31. Ст. 3258.

⁴⁴ В части соотношения понятий «функции» и «полномочия» см. также Бачило И.Л. Указ. соч.

Так, например, О.А. Ястребов, предметом делегирования называет «полномочия по осуществлению государственных функций и услуг»⁴⁵. В то же время, по утверждению С.В. Васильевой, делегирование полномочий представляет собой передачу государством (его органами) лишь части своих функций⁴⁶. Делегирование функций, как отмечает О.В. Романовская, без подкрепления полномочиями, скорее, дает возможность говорить о полном их отчуждении как избыточных (например, при поручении их субъектам, не входящим в систему органов публичной власти – о дерегулировании)⁴⁷, что в случае с функциями органов публичной власти может рассматриваться в качестве неправомерного изменения конституционно установленной компетенции и не является конституционно допустимым.

Полномочия (англ. – *powers*) предметом конституционно-правового делегирования названы и в преобладающем числе проанализированных в рамках диссертационного исследования материалов правоприменительной практики, что представляется обоснованным в том числе и в силу рассмотренных выше подходов к определению функций государства как общих направлений его деятельности, воплощающихся в функциях конкретных органов публичной власти, реализация которых опосредуется полномочиями.

На законодательном уровне дефиниции «полномочий» сегодня почти не встречаются, при этом термин «полномочия органов государственной власти» в ныне утратившем силу Федеральном законе от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ⁴⁸ определялся как совокупность прав и обязанностей соответствующих органов публичной власти в отношении принятия правовых актов, а также осуществления иных государственно-властных действий⁴⁹. Представленный подход к

⁴⁵ Ястребов О.А. Делегирование государственных полномочий и функций негосударственным организациям // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. – 2016. – № 5. – С. 31-39.

⁴⁶ Васильева С.В. Передача государственных полномочий организациям: правовой механизм // Сравнительное конституционное обозрение. – 2015. – № 5. – С. 1-10.

⁴⁷ Романовская О.В. Конституционные основы делегирования государственно-властных полномочий негосударственным организациям. Монография. – М.: Издательство «Проспект», 2019. – С. 93-100.

⁴⁸ Федеральный закон от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3176.

⁴⁹ Там же.

определению полномочий разделяется и представителями российской конституционно-правовой науки⁵⁰.

Фигурирующие в приведенном определении полномочий «права и обязанности», выступающие в качестве составных элементов рассматриваемого понятия, как в правоприменительной практике, так и в отечественной и зарубежной доктрине также признаются предметом конституционно-правового делегирования в контексте предоставления для реализации полномочий не в полном объеме, а лишь их части. Подобное имело место, в частности, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 31 мая 2016 года № 14-П, в мотивировочной части которого предоставление хозяйствующим субъектом «правомочия» по взиманию платы при соблюдении определенных условий было признано конституционно-допустимой практикой⁵¹.

Упоминания полномочий Российской Федерации, её субъектов и местного самоуправления встречаются и в Конституции Российской Федерации, которая содержит указание на возможность передачи: части полномочий федеральных и региональных органов исполнительной власти (статья 78); части полномочий Российской Федерации (статья 79); отдельных государственных полномочий (т.е. установленных федеральными законами или законами субъектов РФ и не относящихся к вопросам местного значения) (статья 132). Наделяемые властной компетенцией субъекты, в систему органов публичной власти не входящие, в российском законодательстве также признаются наделенными отдельными «государственными или иными публичными полномочиями» (Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации⁵²), или теми, которым государство «властные полномочия» делегировало (Гражданский кодекс Российской Федерации⁵³).

⁵⁰ Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь / С.А. Авакьян – М.: Юстицинформ, 2015. – С. 495. Муниципальное право Российской Федерации: учебник для студентов вузов / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2006. – С. 486-487.

⁵¹ В части допустимости передачи правомочий, относящихся к предмету деятельности органов публичной власти, и части полномочий, см.: Постановление Конституционного Суда РФ от 31 мая 2016 года № 14-П, Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 года № 30-П.

⁵² См. п. 3 ч. 2 ст. 1 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (в редакции от 7 июля 2025 года) // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

⁵³ См. ст. 16.1 Гражданского кодекса Российской Федерации // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

Представляется, что констатированная неопределенность в использовании рассмотренных терминов «функции» и «полномочия» в нормативных правовых актах является следствием отсутствия должного уровня их разработки в науке теории права⁵⁴ и является перспективным направлением ее развития в этой части. В то время как для целей исследования конституционно-правового института делегирования необходимым представляется обращение к сущности передаваемых полномочий, которая во многом предопределяется конституционно-правовым статусом субъектов, осуществляющих их делегирование.

Таковыми, в силу в том числе отмеченных выше общеправовых постулатов делегирования, могут выступать лишь наделенные непосредственно конституцией или в установленном ей порядке соответствующей публичной властью. И поскольку в конституционно-правовом своем воплощении последняя реализуема одновременно на двух уровнях – государственном и местном, субъектами, правомочными на осуществление делегирования, следует признать как органы государственной власти, действующие на федеральном и региональном уровне, так и органы местного самоуправления, а наряду с ними также само государство как первичного носителя государственной власти и образуемые в его составе публично-правовые образования (например, входящие в состав федерации субъекты, территории с особым статусом и муниципальные образования).

При этом в число органов публичной власти следует включать не только законодательные, исполнительные и судебные органы государственной власти, органы местного самоуправления, но также любые иные государственные и муниципальные органы⁵⁵, созданные на основании прямого предписания конституции, основных законов входящих в состав федеративных государств субъектов, законов и иных нормативных правовых актов.

⁵⁴ См. *Лексин И.В.* Полномочие как категория отечественной юриспруденции: диалектика многозначности и унифицированности // Журнал российского права. – 2021. Т. 25. – С. 37-58.

⁵⁵ Дискуссия относительно соотношения понятий «государственные органы» и «органы государственной власти» не охватывается предметом настоящего диссертационного исследования, вследствие чего понятие «государственные и муниципальные органы», а равно производные от него, использованы здесь и далее по тексту для целей обозначения любых наделенных публично-властной компетенцией органов, которые нормативно включены в систему органов публичной власти того или иного уровня.

Как следствие, первично характер делегируемых органами публичной власти полномочий предопределен по формальному признаку – уровню публичной власти, к которому они отнесены, и таковыми могут выступать и собственно государственные полномочия, и полномочия по решению вопросов местного значения (или муниципальные). И для целей универсального обозначения рассматриваемого института конституционного права, предметно консолидирующего делегирование обеих групп полномочий, следует использовать понятие «делегирование публичных полномочий», отраженное и в названии настоящего исследования, в иных же случаях термин «публичные» представляется допустимым заменять на указание полномочий того уровня, о которых идет речь – «государственных» или «муниципальных» соответственно.

Анализируя делегируемые или признаваемые в судебной практике делегированными полномочия с сущностной точки зрения, можно сделать вывод о широком круге полномочий, квалифицируемых в качестве публичных и в то же время непосредственной связи с осуществлением государственной власти и власти местного самоуправления не имеющих. Следствием подобной практики является необходимость устранения неопределенности в вопросе о том, какие именно полномочия можно охарактеризовать в качестве публичных в том их понимании, которое было приведено выше.

Возможность квалификации полномочия в качестве публичного первично должна определяться на основании исследования текста нормативных правовых актов (конституций, законов и подзаконных актов), сущности соответствующих полномочий, реализуемых конкретными органами государственной власти и (или) местного самоуправления, а также способа отнесения такого полномочия непосредственно к компетенции делегирующего его органа или предоставления последнему права на его делегирование. Полномочия, непосредственно конституционным текстом возложенные на органы государственной власти и местного самоуправления, а также отнесенные к компетенции государства или иных образованных в его составе публично-правовых образований, публичными признаются по формальному критерию. В то время как возлагаемые на органы

публичной власти законами и иными нормативными правовыми актами полномочия также могут являться делегируемыми, и потому вопрос их отнесения к публичным в значении, придаваемом таковым в рамках рассматриваемого института, следует решать отдельно. Определенные возможности концептуального уточнения сущности публичных полномочий открывает обращение к разработанным, например, в правовой доктрине советского периода подходам к определению публично-властных полномочий, а также материалам судебной практики.

Рассматривая государственно-властные полномочия в качестве особой формы организующей деятельности государства, Ц.А. Ямпольская моментом начала их реализации называет издание обязательного для исполнения правового акта, а условиями – обеспечение выполнения предписанных ими норм права и возможность использования принуждения для защиты от их нарушения⁵⁶. В то же время В.А. Власов отмечал, что сущность государственно-властных полномочий не может быть сведена к применению государственного принуждения и изданию правовых актов, на обеспечение которых оно направлено, и потому установление факта их реализации должно основываться на более детальном анализе оснований и условий их осуществления⁵⁷. Справедливым в данном контексте представляется и замечание судьи Верховного Суда США Стивенса, который в одном из решений 2001 года сделал акцент на необходимости в рамках рассмотрения дел, связанных с конституционно-правовым делегированием, исследовать сущность соответствующих полномочий, а не основываться на субъекте-носителе таковых⁵⁸.

Одним из возможных способов идентификации публичных полномочий по формальному критерию представляется сформулированный в рамках американской конституционно-правовой доктрины государственных действий

⁵⁶ Ямпольская Ц.А. Общественные организации в СССР. Некоторые полит. и орг.-правовые аспекты / АН СССР. Ин-т государства и права. – М.: Наука, 1972. – С. 45-48.

⁵⁷ Власов В.А. Советский государственный аппарат. – Москва: Государственное издательство юридической литературы, 1959. – С. 53-59.

⁵⁸ См. *Whitman v. American Trucking Assns., Inc.*, 531 U.S. 457 (2001) // Supreme Court of the United States. – URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/531/457/> (дата обращения: 04.04.2023).

(*state action doctrine*)⁵⁹ тест публичных функций (*public action doctrine*), в соответствии с которым действия частного лица могут быть признаны судом государственными действиями при условии, что реализуемые данным частным лицом полномочия охватываются функциями, традиционно закрепленными за государством⁶⁰.

Интерес в рассматриваемом контексте представляют приведенные в решении Верховного Суда США по делу *Marsh v. Alabama*⁶¹ аргументы в пользу признания государственно-правовой природы реализуемых частным городом и компанией, осуществлявшей управление им, функций.

Фактически в данном деле оспаривался закон штата Алабама, содержащий запрет оставаться на территории частной собственности после получения от владельца соответствующего требования покинуть указанную территорию. Истец распространял религиозную литературу на территории города, находящегося в собственности частной судостроительной компании, которая посредством издания местного акта запретила соответствующие действия, по сути, ограничив таким образом гарантированную Первой Поправкой свободу слова. Верховному Суду США предстояло разрешить вопрос о том, распространяется ли действие Первой Поправки на территорию города, находящегося в частном владении, при условии, что данный город открыт для общественного пользования, в нём проживают рядовые граждане и единственным отличием от других городов является факт владения им частной компанией. Проанализировав соотношение права частной собственности судостроительной компании на город и гарантированные Конституцией США и законами права граждан, в том числе проживающих на

⁵⁹ Указанная доктрина предполагает возможность частных лиц возбуждать в суде иски против публично-правовых субъектов в связи с осуществлением ими действий, имеющих государственную природу и исконно реализуемых государством в лице его органов, и поскольку таковые могут быть реализованы не только органами публичной власти, но и негосударственными организациями, доктрина государственных действий используется и для целей выявления в деятельности субъектов, которые не включены в систему органов публичной власти, признаков реализации ими «государственных действий».

⁶⁰ Black's Law Dictionary: mobile app [Электронный ресурс] / edited by Bryan A. Garner. – Thomson Reuters, 10th ed. – App Store, 2019. – URL: <https://apps.apple.com/ru/app/blacks-law-dictionary-10th-ed/id985199462> (дата обращения: 17.06.2023). – Режим доступа: для зарегистрированных пользователей.

⁶¹ *Marsh v. Alabama*, 326 U.S. 501 (1946) // Supreme Court of the United States. – URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/326/501/> (дата обращения: 07.10.2024).

территории города, Верховный Суд США разрешил конфликт между названными правами в пользу жителей города, признав недопустимость их ограничения.

Анализ аргументации, ставшей основанием принятия указанного решения, позволяет выделить, как минимум, два критерия, позволяющих охарактеризовать реализуемые полномочия в качестве публичных. Первый критерий связан непосредственно с содержанием и сущностью реализуемых полномочий, которые должны быть традиционно присущи государству, в том числе в лице его органов (например, действия по ограничению прав личности). Развитием его формального по своей сути содержания представляются следующие сформулированные также в практике Верховного Суда США признаки, соответствие полномочий которым позволяет квалифицировать их в качестве публичных: (а) такие полномочия традиционно должны принадлежать государству и быть закреплены исключительно за ним (т.е. формальный критерий); (б) они должны быть связаны (ассоциироваться) с государственным суверенитетом (и такая ассоциативность, как представляется, может выражаться в том числе в ограничении прав и свобод как исключительной прерогативе государства); (в) их осуществление должно носить императивный, а не дискреционный характер; (г) реализация данных полномочий должна являться исключительной прерогативой государства как суверена⁶².

Применение второго вытекающего из решения по делу *Marsh v. Alabama* критерия возможно в случаях, когда полномочия, хотя и не имеют сугубо государственную природу, проистекают из санкционирования их осуществления государством (возможно, в форме передачи или же легитимации посредством издания правового акта, например, закона штата или акта органов исполнительной власти), или когда их реализация сопровождается контролем со стороны последнего. И такой подход к интерпретации публичных полномочий как предмета конституционно-правового делегирования также представляется обоснованным, в том числе ввиду широкого распространения практики делегирования государством полномочий, с реализацией публичной власти непосредственной связи не

⁶² *Diamond, William A. State Action and the Public Function Doctrine: Are There Really Public Functions?* // *University of Richmond Law Review*. – 1979. Vol. 13. – P. 579-601.

имеющих. Так, например, в решении Верховного Суда США по делу *Whole Woman's Health v. Jackson* делегированным частным госпиталям государственным полномочием была признана обязанность по предупреждению прерывания женщинами беременности на ранних сроках⁶³.

Сущностное разнообразие являющихся предметом конституционно-правового делегирования полномочий, наряду с разноплановостью обстоятельств его осуществления, в дополнение к рассмотренному выше тесту публичных функций, может предполагать необходимость комплексного исследования обстоятельств осуществления той или иной деятельности. Иллюстрацией подобного подхода может служить решение Верховного суда США по делу *Burton v. Wilmington Parking Authority*⁶⁴.

В деле *Burton v. Wilmington Parking Authority* действиями государства была признана деятельность частной коммерческой организации – ресторана, заключившего с Управлением парковками города Уилмингтона, являющимся государственным учреждением, договор аренды принадлежащего ему помещения, в котором и располагался ресторан. Ресторан занимался обслуживанием посетителей парковки и отказал в обслуживании афроамериканцу, что и явилось основанием подачи иска против Управления парковками. Верховный Суд США, разрешая данное дело, использовал комплексный подход к анализу всех обстоятельств, сделав следующую оговорку: «Только путем анализа фактов и сопоставления обстоятельств можно установить истину относительно, возможно, неочевидной вовлеченности государства в действия частных лиц». Так, Судом было установлено, что физически и финансово ресторан являлся составной частью государственного учреждения; был построен и содержался на государственные средства, предназначался для обслуживания общественной парковки; принадлежал и управлялся агентством штата в государственных целях. Указанные обстоятельства, исследованные во взаимосвязи, позволили Суду прийти к выводу

⁶³ *Whole Woman's Health v. Jackson*, 595 U.S. (2021) // Supreme Court of the United States. – URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/595/21-463/#tab-opinion-4505958> (дата обращения: 07.10.2024).

⁶⁴ *Burton v. Wilmington Parking Authority*, 365 U.S. 715 (1961) // Supreme Court of the United States. – URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/365/715/> (дата обращения: 07.10.2024).

об участии Управления парковками в фактической эксплуатации ресторана, признав непринятие Управлением парковками мер по охране прав граждан нарушением. Таким образом, основываясь на приведенном решении, к критериям идентификации публичных полномочий могут быть отнесены и связанные с материально-техническим и (или) финансовым обеспечением их реализации.

Собственный подход к отнесению полномочий к делегируемым публичным выработан и в Российской Федерации – в практике Конституционного Суда РФ, в частности, в Постановлениях от 19 мая 1998 года № 15-П⁶⁵ и от 19 декабря 2005 года № 12-П⁶⁶.

В мотивировочной части указанных решений правомерно делегированными были признаны публичные полномочия по регулированию проведения процедуры отбора арбитражных управляющих, а также «властные организационно-контрольные полномочия» нотариальных палат (в т.ч. полномочие обращаться в суд с ходатайством о лишении нотариусов права заниматься нотариальной деятельностью). Предпосылкой такого вывода признан характер задач и функций нотариальных палат и саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, которые Конституционным Судом РФ квалифицированы в качестве публично-значимых и потому требующих определенного вмешательства государства в их деятельность, следствием чего и явилось возложение на них отдельных полномочий публично-властной природы, непосредственно органом конституционного контроля рассматриваемых в качестве «результата определенной модификации контрольной деятельности государства⁶⁷».

Развитием концепции публичной значимости как основания квалификации делегируемых полномочий в качестве публичных представляется также включение в нее следующих выделенных Конституционным Судом РФ в Постановлениях от

⁶⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 19 мая 1998 года № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате» // СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2491.

⁶⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2012 года № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного собрания Ростовской области» // СЗ РФ. 2012. № 31. Ст. 4470.

⁶⁷ Там же.

18 июля 2012 года № 19-П и от 31 мая 2016 года № 14-П критериев: (а) направленность соответствующих полномочий на реализацию конституционно-значимых целей или задач; (б) возможность воздействия на права и свободы человека и гражданина в рамках реализации передаваемых полномочий; (в) наличие законодательной регламентации передачи и последующей реализации делегируемых полномочий (в том числе в части предоставляемых государством гарантий их реализации). В дополнение к упомянутым выше для целей определения полномочий в качестве публично-значимых при определенных обстоятельствах представляется возможным использовать также предложенные для этой цели в российской доктрине критерии направленности на удовлетворение публичного (общественного) интереса неопределенного круга лиц и наличия ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение соответствующих полномочий⁶⁸.

Собственный тест публичных функций (*“public functions” test*), во многом повторяющий рассмотренные выше критерии, выработан и в практике судов Великобритании. Знаковым в данном контексте является дело *R v Panel on Take-Overs and Mergers, ex parte Datafin*, в котором рассматривался вопрос о допустимости оспаривания действий и решений специального Комитета по слияниям и поглощениям. Трудности при разрешении данного дела были связаны с почти полным отсутствием нормативной регламентации правового статуса указанного Комитета, что по формальному признаку не позволяло отнести реализуемые им полномочия к государственным. Рассматривая его природу, суд установил, что Комитет, фактически созданный для осуществления регулирования в области слияний и поглощений в качестве центрального органа, очевидно выполняет фундаментальные публичные функции и наделен соответствующими полномочиями, по своей природе являющимися государственными. Кроме того, в решении было также отмечено, что действия Комитета по слияниям и поглощениям прямо ли косвенно затрагивают права граждан, и не только являющихся их

⁶⁸ Хасянов Р.З. Передача государственных полномочий негосударственным организациям: проблемы понятийного аппарата и пути их решения // Вестник ВГУ. Серия: Право. – 2020. № 1 (40). – С. 52-65.

членами, то есть предоставившими своё согласие на это. Указанные факты (а именно, государственная природа реализуемых им регулятивных полномочий и факт воздействия на права граждан) явились основанием для признания Комитета по слияниям и поглощениям субъектом, реализующим полномочия государственно-властного характера (*public body*)⁶⁹.

Основываясь на анализе представленных подходов к определению полномочий в качестве публичных, можно выделить две группы, составляющие содержание таковых. Первую образуют непосредственно публично-властные полномочия, признаваемые таковыми по формальному критерию их нормативного закрепления или по сущностному соотнесению с государством как его исключительной привилегией (соответственно, в зависимости от уровня публичной власти – государственно-властные и муниципально-властные); во вторую же включены публично-значимые полномочия, необходимость выделения и реализации которых обусловлена особой конституционной или публичной их важностью⁷⁰.

Установление подобной двойственности предмета конституционно-правового делегирования имеет как практическое, связанное с возможностью корректной идентификации публичных полномочий в целях надлежащей регламентации их делегирования, так и доктринальное значение, позволяющее проследить определенную корреляцию предмета делегирования и предмета отрасли его применения. Последний, согласно представленному М.В. Баглаем подходу к характеристике предмета конституционного права, сочетает в себе две сферы – сферу устройства государственной власти с участием непосредственных ее носителей и сферу охраны прав и свобод человека⁷¹.

⁶⁹ R v Panel on Take-overs and Mergers, ex parte Datafin plc and another (Norton Opax plc and another intervening) [1987] 1 All ER 564. // URL: <http://www.nadr.co.uk/articles/published/ArbitrationOlderReports/Data%20Fin%201986.pdf> (дата обращения: 28.11.2022).

⁷⁰ По вопросу отнесения к конституционно- и публично-значимым ценностям см., в частности, Постановления Конституционного Суда РФ от 22 сентября 2023 года № 45-П, от 17 июня 2024 года № 30-П, от 24 марта 2025 года № 13-П и др.

⁷¹ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учеб. для вузов / М.В. Баглай. – 6-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2007. – С.17-20.

Помимо неопределенности в вопросе сущности предмета делегирования, дискуссионным в доктрине остается и существо самого акта делегирования, характеризуемого в том числе и в качестве автономного действия, противопоставляемого передаче и наделению⁷². Термин «передача», обоснованно используемый преимущественно в контексте делегирования органами публичной власти принадлежащих непосредственно им полномочий⁷³, представляется наиболее отражающим суть делегирования полномочий первой группы, т. е. признаваемых публично-властными по формальному критерию. В свою очередь, использование термина «наделение» предполагается при делегировании публично-значимых полномочий, а в отдельных случаях также публично-властных полномочий, реализация которых непосредственно в компетенцию делегирующего их органа публичной власти не включена, однако не исключается вследствие характера возложенных на него функций и полномочий. В то же время для целей характеристики рассматриваемого конституционно-правового института, в том числе в рамках настоящего исследования, понятия «делегирование», «передача» и «наделение», а наряду с ними также «поручение», представляется возможным использовать в качестве взаимозаменяемых, помимо прочего, и ввиду широкой распространенности такого подхода и в нормативных, и в доктринальных источниках.

С учетом специфики конституционно-правовой составляющей делегирования публичных полномочий, а равно разнообразия его форм⁷⁴, справедливым представляется замечание А. Росса, который, исходя также рассматривая делегирование как некий акт передачи определенного компонента государственного властвования, в то же время констатировал бесперспективность попыток определить данную категорию в универсальном ее конституционно-правовом понимании без обращения к функциональным характеристикам

⁷² См. *Андреева Е.М.* Финансово-правовые основы взаимного делегирования полномочий субъектов публичной власти в Российской Федерации: дисс. ... д-ра юридических наук: 12.00.04 / Елена Михайловна Андреева. – Москва, 2018. – С. 26-27.

⁷³ См., в частности, *Лазарев Б.М.* Компетенция органов управления. – М.: Юридическая литература, 1972. – С. 252.

⁷⁴ Характеристика форм делегирования публичных полномочий в конституционном праве представлена в Главе 2 настоящего исследования.

делегирувания⁷⁵, что предполагает необходимость его исследования не только как акта передачи, особого рода юридического действия (т.е. формального аспекта рассматриваемой категории), но и его сущность во взаимосвязи с конституционно-правовыми последствиями осуществления делегирувания (т.е. материального его аспекта).

Важным в рамках характеристики конституционно-правового делегирувания в связи с этим представляется также отметить следующее: передача публичных полномочий, равно как и наделение ими, в конституционном праве свойственны не только делегируванию, и потому для целей его разграничения с иными, отчасти смежными с ним категориями необходимо обратиться к исключительным его чертам.

Так, например, Т.К. Хартли, признавая незавершенность дефиниции делегирувания как акта передачи или наделения, предлагает три дополнительных критерия, позволяющих достоверно идентифицировать его: первый из них – *степень предоставленной делегату дискреции*, в отсутствие которой характер участия последнего в реализации делегированных полномочий сводится к исполнению и собственно публичный (властный) их элемент нивелируется; второй – *возможность делеганта осуществлять реальный контроль в отношении реализации переданных им полномочий*, выражающийся как в текущем контроле с его стороны (включая, валидацию или отмену принятого делегатом решения), так и в обусловленном жалобой лиц, права которых были нарушены в процессе осуществления делегированного публичного полномочия; и заключительный – *роль делегата в процессе реализации публичных полномочий*, которая также может не предполагать реального их осуществления, ограничиваясь лишь оказанием содействия делеганту, например, посредством подготовки предложений для последующего их рассмотрения и принятия решения без участия делегата⁷⁶ или же консультационной поддержки.

⁷⁵ См. Ross, Alf. Delegation of Power-Meaning and Validity of the maxim delegata potestas non potest delegari // The American Journal of Comparative Law. – 1958. – Vol. 7, № 1. – P. 1-22.

⁷⁶ См. The Foundations of European Union Law. An Introduction to the Constitutional and Administrative Law of the European Union / T.C. Hartley, 7th ed. – Oxford: Oxford University Press, 2010. – P. 127-128.

Развивая позицию Т.К. Хартли, в преломлении сущности конституционно-правового делегирования рациональным видится выделение четырех имманентно присущих ему признаков.

В первую очередь, это дополнение в результате делегирования компетенции делегата теми публичными полномочиями, которые непосредственно не возложены на него в соответствии с конституцией и не подразумеваются вследствие установленного ей правового статуса принимающего публичные полномочия субъекта. Данный признак позволяет исключить делегирование, например, в случаях развития конституционных положений на законодательном уровне. Одной из предпосылок его выделения следует назвать американскую конституционно-правовую доктрину подразумеваемых полномочий (англ. – *implied powers*)⁷⁷ и предусмотренное Конституцией США право Конгресса издавать любые законы, которые необходимы для реализации поименованных его полномочий (англ. – *enumerated powers*)⁷⁸, (англ. – *Necessary and Proper Clause*).

Следствием толкования последнего явилось формулирование в решении по делу *McCulloch v. Maryland* ряда позиций, которые могут быть использованы для целей определения подразумеваемых публичных полномочий. Основываясь на указанном решении, следует заключить, что подразумеваемые полномочия должны одновременно: *во-первых*, соотноситься с непосредственно закрепленной на конституционном уровне компетенцией (в случае, если таковая в основном законе установлена); *во-вторых*, служить подходящим (уместным) и эффективным средством ее реализации; *в-третьих*, не противоречить букве и духу конституции (включая ее фундаментальные принципы) в системном истолковании составляющих ее норм⁷⁹.

Возможность подобного развития соответствующих положений основного закона признана допустимой и в Российской Федерации. В частности, в

⁷⁷ В части примеров публичных полномочий, квалифицируемых в качестве подразумеваемых см. *Necessary and Proper Clause*. – Текст: электронный // Supreme Court of the United States. – URL: <https://law.justia.com/constitution/us/article-1/60-necessary-and-proper-clause.html> (дата обращения: 28.11.2024).

⁷⁸ The Constitution of the United States of America. Article I, Section 8, Clause 18 // Официальный сайт Конгресса – URL: <https://www.constitution.congress.gov/constitution/> (дата обращения: 28.11.2024).

⁷⁹ См. *McCulloch v. Maryland*, 17 U.S. 316 (1819) // Supreme Court of the United States. – URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/17/316/> (дата обращения: 28.11.2024).

Постановлении от 14 июля 2015 года № 21-П Конституционный Суд РФ отметил право федерального законодателя отнести к его компетенции прямо не названное в Конституции РФ полномочие по проверке возможности исполнения решений межгосударственных органов, назвав при этом в качестве условий регламентации такого полномочия на уровне закона его соответствие юридической природе Конституционного Суда РФ и предназначению последнего как высшего судебного органа конституционного контроля⁸⁰.

Соответственно, в случае если публичные полномочия не отнесены к компетенции передающего их лица и при этом охватываются закрепленными непосредственно в конституции функциями или полномочиями принимающего их субъекта, а равно когда публичные полномочия подразумеваются в рамках реализации последних, делегирование в представленном выше конституционно-правовом его понимании исключается.

Вторым признаком делегирования в конституционном праве следует признать возможность делеганта влиять на реализацию делегатом переданного ему публичного полномочия. И такое влияние должно быть выражено как в регламентации порядка и правил осуществления публичных полномочий, независимо от степени ее детализации, и предоставлении сопутствующих инструкций, так и в контроле за их реализацией и возможности отмены делегирования. Противопоставленным конституционно-правовому делегированию в рассматриваемом контексте можно признать дерегулирование как отказ государства от реализации своих функций, включая контрольные, и составляющих их публичных полномочий⁸¹.

⁸⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2015 года № 21-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона "О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней", пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона "О международных договорах Российской Федерации", частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. 2015. № 30. Ст. 4658.

⁸¹ По вопросу сущности дерегулирования и подходов к его интерпретации см. *Романовская О.В.* Тенденции и перспективы дерегулирования в Российской Федерации // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство» – 2018. – Т. 6. № 3. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://esj.pnzgu.ru>.

Третий признак состоит в самостоятельности делегата при реализации переданного ему полномочия и позволяет разграничить делегирование публичных полномочий и их совместную с делегатом реализацию. Таким образом, применяемое в нормотворческой и управленческой деятельности государства сорегулирование, в той степени, в которой оно может предполагать осуществление переданных публичных полномочий совместно с первичным их носителем, делегированием в строгом его понимании быть признано не может⁸².

Четвертым признаком выступает итоговый характер принимаемых делегатом в рамках реализации переданных ему полномочий решений, что предполагает отсутствие необходимости их валидации как со стороны непосредственно делеганта, так и со стороны третьих лиц.

Названные признаки, хотя и позволяют сущностно определить делегирование в конституционном праве и разграничить его со смежными явлениями передачи публичным полномочий, тем не менее, исследоваться должны комплексно во взаимосвязи с другими условиями передачи публичных полномочий. И по справедливому замечанию Т.К. Хартли использование указанных признаков делегирования должно предполагать не категоричную оценку их воплощения или отсутствия в конкретном акте передачи публичных полномочий, а анализ степени такового⁸³.

В то же время превалирующий в юридической науке подход, облекающий конституционно-правовое делегирование исключительно в форму акта поручения реализации публичных полномочий, требует развития и с точки зрения присущих делегированию деятельностных характеристик⁸⁴. А.В. Шиндина, например, определяя делегирование помимо прочего и как упорядоченный процесс, небезосновательно возводит соответствующую деятельность в форму конституционно-правовых отношений, основанием возникновения которых

⁸² См. *Романовская О.В.* Деконцентрация публичного управления: право и административная реформа // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2019. – № 1. – С. 4-24; *Романовская О.В.* Принцип сорегулирования в конституционном праве // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2017. – № 1. С. 26-39.

⁸³ См. *The Foundations of European Union Law. An Introduction to the Constitutional and Administrative Law of the European Union / T.C. Hartley*, 7th ed. – Oxford: Oxford University Press, 2010. – P. 128.

⁸⁴ В части деятельностного подхода к делегированию см. *Якадин Д.Д.* Указ. соч. С. 21-22.

первично и предлагается считать акт передачи публичных полномочий⁸⁵. В то же время специфика конституционно-правовых институтов, связанных с реализацией публичной власти, предопределяет необходимость масштабирования деятельностного подхода в пользу расширения состава вовлеченных в конституционно-правовое делегирование субъектов, в число которых могут быть включены как непосредственно его стороны (делегирующая и принимающая), так и, например, органы публичной власти, реализующие контрольно-надзорные и иные функции в отношении переданных полномочий.

Вследствие акта делегирования указанные субъекты приобретают ряд корреспондирующих друг другу прав и обязанностей. В числе таковых у делегирующего субъекта образуются права и обязанности по установлению и изменению обеспечивающих надлежащее осуществление властной компетенции императивных требований, в том числе специальных условий, порядка и правил ее реализации, а также право на отмену делегирования и право на осуществление сопутствующего контроля за реализацией делегированных полномочий. Последнее, однако, не может рассматриваться в качестве исключительной прерогативы делеганта. В свою очередь делегат приобретает обязанности по самостоятельной реализации делегированных ему публичных полномочий в соответствии с установленными требованиями, а также ограниченные последними права осуществлять ее по своему дискреционному усмотрению и требовать предоставления сопутствующих этому гарантий⁸⁶.

И подобная многоаспектность делегирования, выражающаяся непосредственно в специфике акта передачи публичных полномочий и последующей их реализации с присущими ей особенностями, во многом формирует потребность его конституционно-правовой институционализации. В основу таковой может быть положена представленная в настоящем параграфе

⁸⁵ См. *Шиндина А.В.* Институт делегирования в конституционной системе власти Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Шиндина Анна Владимировна. – Саратов, 2017. С. 11-12, 33, 42.

⁸⁶ См. *The Legislation Act 2001* № A2001-14 // URL: <https://www.legislation.act.gov.au/a/2001-14> (дата обращения: 11.02.2025); *Hawkins, D., Lake, D.A., Nielson, D., Tierney, M.* Указ. соч. Р. 3–38; *Андреева Е.М.* Указ. соч. С. 102, 107, 160, 177.

сущностная характеристика делегирования в конституционном праве и особенности форм осуществления делегирования, а составными элементами следует признать: конституционно-правовые основы делегирования публичных полномочий, принципы его осуществления, а также группу правовых норм, направленных на регулирование порядка и правил делегирования и реализации делегированных публичных полномочий, а вместе с тем и ответственности субъектов, выступающих его участниками.

Обобщая рассмотренные выше аспекты, делегирование публичных полномочий в конституционном праве следует охарактеризовать следующим образом:

1. Делегирование публичных полномочий соединяет в себе одновременно два компонента: формальный состоит в предоставлении органами публичной власти и публично-правовыми образованиями, действующими в лице соответствующих органов, публичных полномочий субъектам, компетенцией по реализации таковых первично не обладающим; материальный же характеризуется его последствиями, содержанием приобретаемых указанными сторонами конституционно-правового делегирования прав и обязанностей, предопределяемых в том числе сущностью публичных полномочий, являющихся предметом передачи (поручения) и последствиями их реализации для третьих лиц.

2. Предметом конституционно-правового делегирования могут выступать как государственно- и муниципально-властные полномочия, непосредственно закрепленные в конституции и иных нормативных правовых актах и (или) вытекающие из государственного суверенитета, так и публично-значимые полномочия, государственное участие в реализации которых является следствием их особой важности, в том числе с точки зрения обеспечения выполнения конституционных задач государства, охраны и защиты прав и свобод граждан, а также охраны общественного порядка.

3. Специфика делегирования публичных полномочий в конституционном праве предопределяет формирование соответствующего конституционно-правового института, образуемого: закрепленными конституцией основами

делегирувания публичных полномочий, принципами делегирования, правовыми нормами, регламентирующими порядок и правила делегирования.

§ 2. Конституционно-правовые основы делегирования публичных полномочий

Первичным для характеристики делегирования публичных полномочий представляется вопрос о признании допустимости соответствующей практики в целом, а также с точки зрения конституционной парадигмы каждого отдельного взятого государства, в то же время в текстах основных законов сущностное воплощение находят лишь отдельные элементы делегирования, отражающие скорее его формальную, нежели материальную характеристику.

Анализ конституционных текстов свидетельствует о преимущественном закреплении только круга субъектов, уполномоченных на осуществление делегирования публичных полномочий или принятие к реализации таковых. Так, например, непосредственно в Конституции Испании (статье 82) закреплена возможность осуществления делегирования Генеральными кортесами (парламентом) в пользу органов исполнительной власти, в Конституции Российской Федерации (статье 78) – между федеральными и региональными органами исполнительной власти, в Конституции Японии (статье 77) – внутри судебной системы, в Основном Законе Федеративной Республики Германия (статьях 24 и 108) – Федерацией и Землями в пользу межгосударственных объединений и муниципалитетов соответственно⁸⁷. И поскольку делегирование, как ранее уже было отмечено, всегда является частью или же сопутствует осуществлению публичной власти, обладающей на высшем уровне ее отправления

⁸⁷ См. Конституция Королевства Испания (Constitución Española): принята на референдуме 6 декабря 1978 г., с изменениями // Официальный сайт Сената. – URL: <https://www.senado.es/web/conocersenado/normas/constitucion/detalleconstitucioncompleta/index.html?lang=en> (дата обращения: 10.09.2024), Конституция Японии (The Constitution of Japan): принята 3 мая 1947 года// Официальный сайт Правительства Японии. – URL: <https://japan.kantei.go.jp/> (дата обращения: 04.06.2025), Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года// Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.06.2025), Основной Закон Федеративной Республики Германия (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland): принят 23 мая 1949 года// Официальный сайт Бундестага. – URL: <https://www.bundestag.de/> (дата обращения: 04.06.2025).

признаками абсолютного верховенства⁸⁸, необходимым с точки зрения характеристики конституционно-правовых основ рассматриваемого института представляется обратиться в том числе к истокам и сущности таковой.

Источником власти, следуя теории народного суверенитета⁸⁹, равно как и ее носителем в большинстве современных конституций признается народ⁹⁰, в то же время сама государственная власть исконно отождествляется с государством и рассматривается в качестве его неотъемлемого сущностного признака. Первичным обладателем таковой государство признает, например, Г. Еллинек, отмечая производный и подчиненный характер иных уровней публичной власти, в частности, власти местного самоуправления⁹¹. Одним из истоков приведенной концепции представляется основанный на договорной теории происхождения подход к государству как союзу, образованному и впоследствии наделенному на основании соглашения членов общества принадлежащей им властью⁹². Так, Пуфендорф правовым основанием государства называет два договора: *pactum*, в соответствии с которым отдельные индивиды соединяются и образуют единое целое, и *decretum*, на основании и посредством которого принимается решение о приемлемой для общества индивидов форме правления и происходит наделение государства верховной властью, признаваемой его душой⁹³.

Немаловажное значение в контексте разграничения народа и учрежденного им государства представляет основанная во многом на естественно-правовых воззрениях теория учредительной власти, сформулированная Э.-Ж. Сийесом. Первичным и высшим звеном властной иерархии в ней признается нация, представляющая собой совокупность желающих создать союз индивидов,

⁸⁸ См. Коркунов Н.М. Русское государственное право. В 2-х томах. Т. 1. Введение и общая часть / под ред. и с доп. М.Б. Горенберга. Изд. 6-е. – СПб: Типография М.М. Стасюлевича, 1909. – С. 25-26; Кокошкин Ф.Ф. Лекции по общему государственному праву. Изд. – 2-е. – М.: Издание Бр. Башмаковых, 1912. – С. 203-204.

⁸⁹ См., напр., Гессен В.М. Основы конституционного права. – Петроград: Юрид. кн. скл. «Право», 1917. – С. 85.

⁹⁰ См., в частности, ст. 3 Конституции Российской Федерации, ст. 20 Основного Закона Федеративной Республики Германия.

⁹¹ См. Еллинек Г. Обще учение о государстве. – Санкт-Петербург: Юридический центр Пресс, 2004. – С. 415-420.

⁹² См. Еллинек Г. Там же. С. 210-223.

⁹³ Нерсесянц В.С. История политических и правовых учений: учебник для вузов / под общ. ред. акад. РАН, д. ю. н., проф. В.С. Нерсесянца. 4-е изд., перераб. и доп. – Москва: Норма, 2004. – С. 341-343.

следствием объединения воли которых является создание государства и учреждение единой «правительственной» власти, представленной различными органами, состав и компетенция которых подлежат определению в высших руководящих правилах, устанавливаемых властью учредительной, – в конституции⁹⁴.

Признание первоосновой делегирования публичных полномочий устанавливаемую на конституционном уровне модель устройства публичной власти, на разных уровнях ее осуществления реализуемой соответствующими органами государственной власти и местного самоуправления, предполагает невозможность квалификации выборного способа формирования органов публичной власти, восходящего к общеправовому пониманию делегирования как наделению полномочиями действовать в качестве представителя (делегата), в качестве конституционно-правового делегирования, хотя такие предложения и высказываются в доктрине.

Подобное волеизъявление народа, в действующей конституционно-правовой парадигме Российской Федерации признаваемого носителем и источником государственной власти, рассматривается А.В. Шиндиной в качестве способа легитимации органов государственной власти и местного самоуправления осуществлять публичную власть «посредством принятия политических, управленческих и иных социально и экономически значимых решений»⁹⁵. Вместе с тем, представляется, что признание народа обладателем высшей власти – учредительной, что косвенно подтверждается и тезисом А.В. Шиндиной, согласно которому власть народа выступает не подлежащей делению «первоосновой»⁹⁶, и при том связанной правом и конституцией⁹⁷, а признание государства в лице

⁹⁴ Сийес Э.-Ж. Что такое третье сословие? // Введ. В. Богучарского; Аббат Сийес. – СПб: Голос, 1906. – С. 41-47.

⁹⁵ Шиндина А.В. Институт делегирования в конституционной системе власти Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Шиндина Анна Владимировна. – Саратов, 2017. С. 83-84, 189.

⁹⁶ Там же. С. 84.

⁹⁷ См. Постановление Конституционного Суда РФ от 10 октября 2013 года № 20-П «По делу о проверке конституционности подпункта "а" пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", части первой статьи 10 и части шестой статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г.Б. Егорова, А.Л. Казакова, И.Ю. Кравцова, А.В. Куприянова, А.С. Латыпова и В.Ю. Синькова» // СЗ РФ. 2013. № 43. Ст. 5622.

действующих в нем органов – носителем власти публичной или государственной, выступает основанием для разграничения концепций делегирования в конституционном праве и политологии.

В то время как политическое делегирование, будучи основанной на механизмах выборной системы передачей конкретным сообществом отдельных прав, в том числе связанных с выражением его властной воли, доверенному субъекту (органу публичной власти либо физическому лицу)⁹⁸, позволяет признать народ субъектом соответствующей деятельности, в публичном праве участие народа в формировании наделенных государственной властью или властью местного самоуправления органов рассматривается исключительно в контексте представительства⁹⁹, что исключает участие народа непосредственно в конституционно-правовом делегировании на стороне делеганта и находит подтверждение в исследовании А.В. Шиндиной, которая, определяя конституционно-правовое делегирование в качестве основанной на конституционных нормах деятельности уполномоченных органов государственной власти по передаче отдельных полномочий на нижестоящий уровень власти, не называет народ в числе уполномоченных на осуществление конституционно-правового делегирования субъектов¹⁰⁰.

Самостоятельной, а не предоставленной кем-либо, в т.ч. по делегации или поручению, характеризовал государственную власть и Н.М. Коркунов¹⁰¹. В свою очередь Б.А. Кистяковский, сосредоточившись на правовой характеристике государства, предполагающей организацию и осуществление властью в государстве своих полномочий в силу правовых норм, пришел к выводу о безличности государственной власти в конституционном государстве¹⁰² и отмечал

⁹⁸ *Зеркин Д.П.* Основы политологии: курс лекций. – Ростов на Дону, Феникс, 1999. С. 203-205.

⁹⁹ *Мусиенко К.А.* Трансформация института политического делегирования в России: дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02. Москва. 2009. С. 14-18.

¹⁰⁰ *Шиндина А.В.* Указ. соч. С. 42-43.

¹⁰¹ *Коркунов Н.М.* Указ. соч. С. 26. Подробнее о подходах к характеристике природы государственной власти в дореволюционной российской науке в контексте исследования института делегирования публичных полномочий см. также *Романовская О.В.* Делегирование властных полномочий в дореволюционном учении о государстве и праве // *Известия ВУЗов. Поволжский регион. Общественные науки.* – 2018. № 4 (48). – С. 5-14.

¹⁰² *Кистяковский Б.А.* Сущность государственной власти. – Ярославль: Типография губернского правления, 1913. – С. 41.

особую роль официальных лиц, обладающих таковой. Властные полномочия для них, по мнению Б.А. Кистяковского, являются отнюдь не суверенным правом, а обязанностью, осуществлять которую они должны в интересах всего народа и государства в целом¹⁰³. При этом, следуя позиции Ф.Ф. Кокошкина¹⁰⁴, исключать непосредственно государство из числа субъектов права в подчиненном основному закону конституционном государстве не представляется верным, что позволяет признать субъектами, уполномоченными на осуществление делегирования в конституционно-установленных пределах, не только органы публичной власти, но и государство в целом, а равно и созданные в его составе публично-правовые образования. И если учрежденные и действующие внутри государства субъекты федерации, муниципальные образования, органы государственной власти и местного самоуправления стороной конституционно-правового делегирования выступают при его внутригосударственном осуществлении (в рамках публичной и частной форм¹⁰⁵), то государство, признаваемое субъектом международного права, является таковым при передачи отдельных публичных полномочий на межгосударственный уровень¹⁰⁶.

Таким образом, именно конституция и установленная посредством составляющих ее норм компетенция органов публичной власти, действующих в том числе от имени публично-правовых образований, предстает в качестве основополагающего начала публичной власти, предопределяющего саму возможность, формы и пределы делегирования публичных полномочий. Развитием их служат иные закрепленные в основных законах принципы, нарушение которых может явиться основанием признания акта делегирования противоречащим конституции. При этом анализ решений органов судебного конституционного контроля в рассматриваемом контексте свидетельствует о фундаментальном

¹⁰³ Там же. С. 17.

¹⁰⁴ *Кокошкин Ф.Ф.* ... К вопросу о юридической природе государства и органов государственной власти. – Москва: Университетская типография, 1896. – С. 32.

¹⁰⁵ Подробнее о формах конституционно-правового делегирования см. Главу 2.

¹⁰⁶ См., напр., ст. 79 Конституции РФ, которой установлена возможность участия Российской Федерации в межгосударственных объединениях с правом передачи таковым части своих полномочий; см. также Bradley C.A., Kelley J.G. The Concept of International Delegation // *Law and Contemporary Problems*. – 2008. – Vol. 71, no. 1. – P. 1–36. – [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.jstor.org/stable/27592220> P. 1-36 (дата обращения: 12.09.2024).

значении составляющего основу конституционного государства принципа разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную¹⁰⁷.

Нашедшая отражение в том числе в трудах В.Е. Чиркина и Ф.Ф. Кокошкина позиция гласит, что в государстве может существовать только одна государственная власть, разделение которой между различными действующими в нем органами, однако, не исключается¹⁰⁸. Аналогичного подхода к определению государственной власти придерживался и А.С. Алексеев, который, указывая на несовершенство подхода Ш.-Л. Монтескье о существовании трех различных властей – законодательной, исполнительной и судебной, утверждал, что таковые являются вовсе не самостоятельными по отношению друг к другу, а исполнителями функций одной единой власти – государственной. Судебная функция, как отмечал А.С. Алексеев, сводится к применению закона в конкретных ситуациях, и суды как носители этой функции собственной воли лишены, как и органы исполнительной власти, которым отведена функция по строгому исполнению законов; законодательная же, в свою очередь, лишь устанавливает содержание обязательных юридических норм, но обеспечить их исполнение парламент не в силах.

Поскольку характерными для государственной власти признаками выступает наличие у органов государства собственной власти в совокупности с самостоятельной волей, возможность признать наличие таковой у носителей названных функций А.С. Алексеев категорически отрицал¹⁰⁹. При этом важным условием совместного осуществления названными органами государственной власти выступает, по мнению И.Д. Левина, необходимость представляющих одну ветвь власти органов учитывать позицию других, сам же принцип разделения властей рассматривается им, с одной стороны, как гарантирующий органам публичной власти независимость, а с другой – как ограничивающий власть каждого

¹⁰⁷ Кокошкин Ф.Ф. Лекции по общему государственному праву. Изд. – 2-е. – М.: Издание Бр. Башмаковых, 1912. – С. 262.

¹⁰⁸ См. Чиркин В.Е. Контрольная власть / В.Е. Чиркин. – Москва: Юрист, 2008. – С. 61; Кокошкин Ф.Ф. ... К вопросу о юридической природе государства и органов государственной власти. – Москва: Университетская типография, 1896. – С. 28-32.

¹⁰⁹ Алексеев А.С. Русское государственное право: конспект лекций. – М.: Типография А.А. Гатцука. – 1892. – С. 111-115.

органа посредством установления строго очерченной для него компетенции¹¹⁰ и предоставления возможности другим препятствовать приведению в исполнение его решений способом, не допускающим подмены их принятия им самим¹¹¹.

Тождественный подход нашел отражение в том числе в практике органов конституционного контроля. Например, в решении по делу *J. W. Hampton & Co. v. United States* Верховный суд США констатировал, что и законодательная, и исполнительная, и судебная власть являются частью единой государственной власти и их разделение не должно исключать разумное содействие друг другу в реализации исключительных полномочий при условии соблюдения конституционных ограничений¹¹². В свою очередь, Конституционный Суд РФ, называя источником суверенных полномочий органов публичной власти многонациональный народ России¹¹³, содержательно характеризует принцип разделения властей в качестве неотъемлемого элемента демократического правового государства, основы распределения властных полномочий между органами различных ветвей власти в условиях взаимного сдерживания, самостоятельного функционирования и одновременно взаимодействия в рамках конституционно установленных процедур¹¹⁴.

Важным в характеристике конституционно-правового делегирования в рассматриваемом контексте представляется характер осуществляемой передачи, и в связи с этим необходимо отметить значение добровольности как фундаментального начала его осуществления. И в преломлении рассматриваемого принципа добровольность характеризует в большей мере самостоятельность

¹¹⁰ По вопросу ограничительной функции конституции в данном контексте см. *Шустров Д.Г.* Прирученный Левиафан: Государство как объект конституционно-правового регулирования. – СПб.: Алет Пресс. – 2014. – С. 320-323.

¹¹¹ *Левин И.Д.* Современная буржуазная наука государственного права: Критика основных направлений / Акад. наук СССР. Ин-т государства и права. – М.: Изд-во Акад. наук СССР, 1960. – С. 293-297.

¹¹² *J. W. Hampton & Co. v. United States*, 276 U. S. 394 (1928) // Supreme Court of the United States. – URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/276/394/> (дата обращения: 06.07.2025).

¹¹³ См. Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 года № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 52. Ст. 6447.

¹¹⁴ См. Постановление Конституционного Суда РФ от 29 мая 1998 года № 16-П «По делу о проверке конституционности части 4 статьи 28 Закона Республики Коми “О государственной службе Республики Коми”» // СЗ РФ. 1998. № 23. Ст. 2626; Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 года № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 409.

субъекта-носителя публично-властных полномочий в принятии решения об осуществлении делегирования, принуждение к чему последнего не представляется возможным и в целом допустимым ввиду изложенных выше характеристик государственной власти, находящихся воплощение и в конституционном тексте¹¹⁵.

Добровольность в конституционно-правовой доктрине упоминается и применительно к отдельным формам делегирования публичных полномочий. Так, например, добровольный характер делегирования, осуществляемого в рамках вертикали органов исполнительной власти, отмечается А.В. Шиндиной¹¹⁶, в свою очередь, Р.М. Ерзин признает его особым принципом, присущим делегированию отдельных государственных полномочий на межгосударственный уровень, и одновременно с этим составляющим его элементом называет также возможность государства изменить объем делегированных публичных полномочий или же отменить соответствующий акт делегирования посредством выхода из межгосударственного объединения¹¹⁷.

Ключевое значение добровольности принятия решения о делегировании публичных полномочий признается и в решениях органов конституционного контроля. Так, например, в Постановлении Конституционного суда РФ от 14 июля 1997 года № 12-П признал право субъектов РФ, являющихся самостоятельными и равноправными носителями государственной власти, осуществлять взаимную передачу составляющих их конституционную компетенцию полномочий «на добровольной основе»¹¹⁸.

Таким образом, любой акт конституционно-правового делегирования – это всегда следствие реализации делегирующим субъектом своей дискреции в части осуществления возложенной на него конституционными или производными от них правовыми нормами компетенции. В то же время согласие субъекта, которому

¹¹⁵ В части подходов к содержанию добровольности в преломлении конституционно-правового делегирования см. *Ерзин Р.М.* Конституционные основы передачи полномочий Российской Федерации межгосударственному объединению: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Ерзин Ратмир Маратович. – Саранск: МГУ им. Н.П. Огарёва, 2017. С. 125-126.

¹¹⁶ *Шиндина А.В.* Указ. соч. С. 42-43. С. 114.

¹¹⁷ *Ерзин Р.М.* указ. соч. С. 11-12.

¹¹⁸ См. Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 1997 г. № 12-П «По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области» // СЗ РФ. 1997. № 29. Ст. 3581.

соответствующие публичные полномочия в результате акта делегирования должны быть переданы, отнюдь не всегда является обязательным условием. И в контексте подобной содержательной интерпретации принципа разделения властей важное значение обретает вопрос допустимости делегирования публичных полномочий, составляющих конституционно установленную компетенцию соответствующих органов государственной власти и местного самоуправления.

Наибольшее распространение в российском и зарубежных правовых порядках получила практика делегирования парламентом полномочий по изданию нормативных правовых актов иным, не являющимся законодательными по своей природе органам власти¹¹⁹. Издание такими органами нормативных правовых актов на основании прямого предписания законодателя можно признать одной из наиболее ранних форм конституционно-правового делегирования, в современной доктрине именуемой «делегированным правотворчеством» или «делегированным регулированием»¹²⁰. Несмотря на то, что названная форма широко используется в том числе в США и на федеральном уровне, и на уровне штатов, с точки зрения фундаментального принципа разделения властей, согласно выраженной в решении по делу *State Dep't of Corr. v. R.I. Bhd. of Corr. Officers* позиции Верховного суда Род-Айленда запрещающего узурпацию одной ветвью власти принадлежащих другой полномочий, конституционность ее применения отнюдь не бесспорна¹²¹. Так, например, в решении по делу *N.D. Legis. Assembly v. Burgum* Верховный суд Северной Дакоты отметил, что на каждую из учрежденных конституцией ветвей власти возлагаются особые полномочия, обособленные по своему характеру от полномочий иных ветвей, каждая из которых остается «равноправной и верховной в своей области», и даже согласие делегирующего органа на реализацию

¹¹⁹ См. *Стельников Н.А.* Делегированное законодательство в правовой системе Европейского союза: теоретико-правовое исследование: монография. – Москва: Проспект. – 2018. – С. 5-10.

¹²⁰ Существует также дискуссия относительно соотношения и допустимости использования для соответствующих правоотношений понятий «делегированное правотворчество», «делегированное законотворчество» и иных. Подробнее о дискуссии см. *Шиндина А.В.* Указ. соч. С. 85-89.

¹²¹ См. *State of Rhode Island, Department of Corrections v. Rhode Island Brotherhood of Correctional Officers* // URL: <https://law.justia.com/cases/rhode-island/superior-court/2018/11-7050.html> (дата обращения: 07.03.2023).

принадлежащих ему полномочий другой ветвью может представлять собой противоречащий конституции акт делегирования¹²².

Соответствие практики делегирования указанных полномочий органам исполнительной власти конституционному принципу разделения властей ставится под сомнение и в современной доктрине¹²³, что соотносится с концепцией основоположника принципа разделения властей – Джона Локка, согласно которой законодательные органы, получив верховную власть непосредственно от народа, не вправе передавать полномочия по изданию законов кому бы то ни было¹²⁴.

Анализ практики Конституционного Суда РФ и Верховного Суда США свидетельствует об устойчивом признании нерушимости принципа разделения властей одним из ключевых условий делегирования нормотворческих полномочий¹²⁵, в то же время первостепенное значение в рассматриваемом контексте видится в определении сущности полномочий по изданию нормативных правовых актов и их соотношению с законодательной функцией, исконно признаваемой исключительной прерогативой легислатур.

В основе представленного доктринального толкования делегированного регулирования лежит преимущественно представление о законодательной природе соответствующих полномочий¹²⁶, и в числе характеризующих его признаков, например, В.С. Троицкий выделяет законодательную силу издаваемых нормативных правовых актов, сопутствующий такой правотворческой деятельности контроль со стороны парламента, а также наличие надлежащего

¹²² См. *North Dakota Legislative Assembly v. Burgum* // URL: <https://law.justia.com/cases/north-dakota/supreme-court/2018/20170436.html> (дата обращения: 07.03.2023).

¹²³ См. *Шиндина А.В.* Указ. соч. С. 93-95; *Ишеков К.А.* Реализация конституционного принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации / Под ред. П.П. Сергуна. – Саратов: ГОУ ВПО "Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации". – 2010. – С. 110.

¹²⁴ *Locke J.* Two Treatises of Government and Letter on Toleration / ed. Ian Shapiro. – New Haven: Yale University Press, 2003. – Р. 163.

¹²⁵ См., в частности, Постановление Конституционного Суда РФ от 31 мая 2005 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств" в связи с запросами Государственного Собрания - Эл Курултай Республики Алтай, Волгоградской областной Думы, группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина С.Н. Шевцова» // СЗ РФ. 2005. № 23. Ст. 2311 (дата обращения: 12.10.2024), а также *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*, 343 U.S. 579 (1952) // Supreme Court of the United States. – URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/343/579/> (дата обращения: 12.10.2024).

¹²⁶ См. *Шиндина А.В.* Указ. соч. С. 93-95, *Якадин Д.Д.* Указ. соч. С. 59-61.

основания осуществления – конституции или закона¹²⁷. Конституционность такой практики вследствие ее несоответствия принципу разделения властей была исключена в решении по делу *Wayman v. Southard*, в рамках которого Верховный суд США отметил невозможность субъектов, которые не имеют возложенной нормами Конституции США на Конгресс законодательной власти, получить таковую в результате делегирования¹²⁸. Развитие приведенная догма конституционно-правового делегирования получила уже в принятом в 1892 году решении по делу *Field v. Clark*, в рамках которого при исследовании вопроса о допустимости наделения представленной в лице Президента США исполнительной власти полномочиями законодательной природы была констатирована невозможность делегирования Конгрессом законодательных полномочий Президенту, что Верховный Суд США признал общепризнанным принципом, вытекающим из установленной Конституцией США компетенции Конгресса¹²⁹.

В то же время на основе содержательного исследования делегируемых публичных полномочий по принятию нормативных правовых актов отдельными правоведами, в числе которых и Томас Меррилл, выдвинута концепция о передаче отнюдь не законодательных по природе, а правотворческих (или «квази-законодательных») полномочий¹³⁰, что представляет фундаментальное значение для оценки соответствия рассмотренной формы делегирования принципу разделения властей.

И если делегирование собственно законодательных полномочий может рассматриваться в качестве недопустимой передачи исключительного элемента компетенции парламента, делегирование правотворческих полномочий видится способом наделения определенной компетенцией по регулированию

¹²⁷ См. Троицкий В.С. Делегированное законотворчество: теория и практика: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. / Валерий Сергеевич Троицкий. – Москва. 2005. – С. 26.

¹²⁸ *Wayman v. Southard*, 23 U.S. 1 (1825) // Supreme Court of the United States. – URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/23/1/> (дата обращения: 18.01.2025).

¹²⁹ *Field v. Clark*, 143 U.S. 649, 692 (1892) // URL: <https://www.loc.gov/item/usrep143649/> (дата обращения: 18.01.2025).

¹³⁰ См. *Merrill, T. W. Rethinking Article I, Section 1: From Nondelegation to Exclusive Delegation* // Columbia Law Review. – 2004. – Vol. 104, № 8. – P. 2097-2181.

общественных отношений¹³¹ посредством реализации возложенных на представительный орган функций. Подобное разграничение можно проследить в мотивировочной части решений судов США по вопросу проверки конституционности осуществленного Конгрессом делегирования.

Так, например, в решении по делу *Loving v. United States* Верховный Суд США пришел к выводу о допустимости делегирования президенту отдельных полномочий по установлению отягчающих обстоятельств, отметив, что законодательная власть, которой наделен Конгресс, предполагает свободу в определении содержания принимаемых им законов, и в то время как делегирование собственно законодательных полномочий в том числе и с точки зрения принципа разделения властей в целом не представляется возможным, обусловленное необходимостью исполнения законов делегирование отдельных полномочий и предоставление соответствующей дискреции является допустимой, а в ряде случаев даже неизбежной практикой¹³².

В рамках рассмотренной интерпретации конституционно-правовое делегирование, состоящее в наделении правом принимать нормативные правовые акты органов, непосредственно основным законом на это не уполномоченных, терминологически верным представляется именовать «делегированным правотворчеством», в случаях же, когда делегирование осуществляется непосредственно в отношении законодательных полномочий и принятые в порядке делегированного регулирования нормативные правовые акты приобретают силу закона, – «делегированным законотворчеством». Второе может иметь место, в частности, при регламентации возможности такой передачи непосредственно в конституционном тексте¹³³.

Аналогичной оценке подвергается и делегирование полномочий, отнесенных к ведению иных ветвей власти, в частности, и судебных. И если сама судебная

¹³¹ В части подходов к определению и содержания термина «законодательные полномочия» («legislative power») см. *Alexander L.A., Prakash S.B.* Reports of the Nondelegation Doctrine's Death Are Greatly Exaggerated // Public Law and Legal Theory Research Paper Series. University of San Diego School of Law. – 2003. Research Paper № 58. – URL: <https://ssrn.com/abstract=449020> (дата обращения: 09.09.2024).

¹³² См. *Loving v. United States*, 517 U.S. 748 (1996) // URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/517/748/> (дата обращения: 07.05.2025).

¹³³ См., напр., ст. 82 Конституции Испании, ст. 68 Конституции Федеративной Республики Бразилия и др.

функция и составляющие ее содержания публичные полномочия также признаются исключительной прерогативой судов, то делегирование производных от них полномочий, именуемых в доктрине «квазисудебными»¹³⁴, является конституционно допустимой практикой. Критерии разграничения делегируемых судебных и «квазисудебных» полномочий, как и в случае с делегированным правотворчеством, выработаны в судебной практике. Так, например, в решении по делу *Alaska Public Interest Research Group v. State* Верховный суд Аляски для целей определения допустимости делегирования органам исполнительной власти отдельных полномочий по разрешению споров подвергал оценке объем и характер компетенции ведомственного суда агентства как органа исполнительной ветви власти, в том числе с позиции предоставления ему дискреционных полномочий, окончательность и возможность пересмотра его решений¹³⁵.

Вместе с тем, следует отметить, что представляющими законодательную, судебную и исполнительную власть органами круг субъектов, уполномоченных на делегирование публичных полномочий, не исчерпывается. К таковым следует отнести и любые иные государственные и муниципальные органы, обладающие установленной непосредственно конституцией или законом компетенцией. Так, например, в Российской Федерации специальной конституционной компетенцией и составляющими ее публичными полномочиями, определенными в Федеральном законе от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ¹³⁶, наделен Центральный Банк Российской Федерации, нормативные правовые акты которого по вопросам передачи отдельных полномочий иным органам и организациям, возможность и условия которой напрямую в законодательстве не закреплены, были предметом судебного оспаривания как в порядке конституционного¹³⁷, так и в порядке арбитражного

¹³⁴ Silver, B. Nondelegation in the States. – Текст: электронный // Vanderbilt Law Review. – 2022. – Vol. 75. – P. 1211-1271. – URL: <https://ssrn.com/abstract=3758233> (дата обращения: 07.05.2025).

¹³⁵ См. *Alaska Public Interest Research Group v. State*, 167 P.3d 27. Supreme Court of Alaska, 2007 // URL: [https://cite.case.law/pdf/8342695/Alaska%20Public%20Interest%20Research%20Group%20v.%20State,%20167%20P.3d%2027%20\(2007\).pdf](https://cite.case.law/pdf/8342695/Alaska%20Public%20Interest%20Research%20Group%20v.%20State,%20167%20P.3d%2027%20(2007).pdf) (дата обращения: 16.04.2023).

¹³⁶ Федеральный закон от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

¹³⁷ По вопросу допустимости делегирования Банком России профессиональному объединению страховщиков, в частности, полномочия по формированию справочников со сведениями о средней стоимости запасных частей см. Определение Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2017 года № 2986-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Чикина Дмитрия Владимировича на нарушение его

судопроизводства¹³⁸. При этом, возможность передачи Банком России отдельных публичных полномочий, например, саморегулируемым организациям, а также порядок осуществления контрольной деятельности за их реализацией непосредственно установлены и в действующем российском законодательстве¹³⁹.

Независимо от формы своего осуществления, делегирование в рассмотренном контексте предстает воплощением вышеупомянутого аспекта принципа разделения властей, выражающегося в координации и сотрудничестве всех ветвей власти, что было отмечено также и в решении по делу *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*¹⁴⁰. Справедливым в отношении любой формы конституционно-правового делегирования и независимо от непосредственного его предмета в рассматриваемом контексте представляется выдвинутый в нем судьей Джексон тезис, согласно которому разграниченные на конституционном уровне полномочия органов публичной власти неизбежно требуют эффективной их реализации, достигаемой исключительно за счет согласованного взаимодействия их носителей, результатом которого может выступать их содержательная трансформация¹⁴¹.

Развивая представленную позицию, взаимозависимость полномочий органов публичной власти, конституционная компетенция которых разграничена, можно охарактеризовать в качестве предопределяющей необходимость установления законодательного регулирования для целей согласования автономных действий всех государственных и муниципальных органов и их легитимации в тех случаях, когда непосредственно нормы основного закона в части реализации соответствующих публичных полномочий не детализированы или не содержат

конституционных прав отдельными положениями Федерального закона "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств"» // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. – URL: <https://www.ksrf.ru> (дата обращения: 01.10.2024).

¹³⁸ По вопросу допустимости делегирования Банком России полномочий по установлению порядка приема поврежденных банкнот в валюте иностранных государств коммерческим банкам см.: Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 26 мая 2020 года № АПЛ20-83 // Официальный сайт Верховного суда Российской Федерации. – URL: <https://vsrf.ru/> (дата обращения: 07.10.2024).

¹³⁹ См., например, Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка» // СЗ РФ. 2015. № 29 (часть I). Ст. 4349.

¹⁴⁰ См. *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*, 343 U.S. 579 (1952) // Supreme Court of the United States. – URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/343/579/> (дата обращения: 12.10.2024).

¹⁴¹ Там же.

прямого указания на возможность их осуществления, хотя это и подразумевается, например, исходя из характера возложенных на таковые функций.

Такая роль парламента предопределяется во многом представительным его характером, а наряду с этим также сущностью возлагаемых на него функций, что и позволяет признать его одним из первичных источников государственной власти, из компетенции которого вытекает, в частности, и право регулировать реализацию непосредственно властных полномочий, не получивших регламентации на конституционном уровне, и одновременно с этим право делегировать публично-значимые полномочия. Подобный подход согласуется отчасти с учением Л. Дюги о государственной власти, одним из постулатов является признание парламента единственным органом государственной власти¹⁴², а также И. Канта и Ф.Ф. Кокошкина, которые тоже называют власть законодательного органа верховной (или господствующей)¹⁴³. В то же время находит он воплощение и в современной доктрине: в частности, в сформулированной Томасом В. Меррилом теории эксклюзивного делегирования (*англ.* – *exclusive delegation*), согласно которой делегирование правотворческих полномочий является исключительной прерогативой Конгресса¹⁴⁴.

В 1915 году английский теоретик конституционного права Альберт В. Дэйси выразил обеспокоенность происходившим расширением полномочий органов исполнительной власти и сопутствующим этому предоставлению в соответствии с законодательством таким органам дискрецией, ставящей под угрозу основополагающий конституционный принцип верховенства права¹⁴⁵. Позднее, уже в конце двадцатого века аналогичные опасения высказывал и П. Бурдье,

¹⁴² Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства / Л. Дюги. – Москва: ИНФРА-М, 2013. – С. 78.

¹⁴³ См. Кант И. Собрание сочинений: В 8 т. Т. 6: юбилейное издание 1794-1994: [перевод с немецкого] / И. Кант; под общ. ред. А.В. Гулыги. – М.: ЧОРО, 1994. – С. 344-345; Кокошкин Ф.Ф. Лекции по общему государственному праву. Изд. 2-е. – М.: Издание Бр. Башмаковых, 1912. – С. 246.

¹⁴⁴ См. Merrill, T. W. Rethinking Article I, Section 1: From Nondelegation to Exclusive Delegation // *Columbia Law Review*. – 2004. Vol. 104, № 8. – P. 2097-2181.

¹⁴⁵ Dicey, A.V. The Development of Administrative Law in England // *31 Law Quarterly Review* 148 (2015).

утверждая, что делегированию присуща потенциальная угроза злоупотребления переданными полномочиями со стороны получившего таковые лица¹⁴⁶.

Несмотря на приведенные выше риски при комплексном исследовании названного вопроса в начале 20 века в Великобритании на государственном уровне была констатирована невозможность пренебрежения практикой конституционно-правового делегирования при организации государственного управления и сделан вывод о том, что при отказе парламента от делегирования правотворческих полномочий, законодательный орган не способен будет самостоятельно принять столь весомое количество правовых актов в форме законов, требуемое в соответствии с запросами времени, что повлечет неблагоприятные для общества в целом последствия¹⁴⁷.

В свете изложенного выше нельзя не отметить выраженную в решении Верховного Суда США по делу *Whitman v. American Trucking Assns.* позицию, согласно которой проверить при делегировании соблюдение условия о передаче лишь конкретных полномочий с установленной процедурой их реализации в судебном порядке даже в странах общего права достаточно затруднительно, поскольку законодатель в любом случае должен предоставить органам исполнительной власти определенную дискрецию при реализации делегированных полномочий¹⁴⁸, и на этапе формулирования норм закона представляется невозможным предвидеть все потенциальные ситуации их применения, что неизбежно влечет использование в той или иной степени общих и недостаточно точных для применения в отдельных обстоятельствах формулировок.

Потенциальные риски нарушения конституционного принципа разделения властей в результате применения рассматриваемой формы передачи правотворческих полномочий были положены в основу американской судебной доктрины недопустимости делегирования (англ. – *nondelegation doctrine*). Одним

¹⁴⁶ Бурдые П. О государстве: курс лекций в Коллеж де Франс (1989-1992) – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2016. – С. 387-388.

¹⁴⁷ Lord Hewart of Bury. *The New Despotism*. – London: Ernest Benn, Ltd., 1929. P 17.

¹⁴⁸ *Whitman v. American Trucking Assns., Inc.*, 531 U.S. 457 (2001) // Supreme Court of the United States. – URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/531/457/> (дата обращения: 04.04.2023).

из наиболее значимых в данном контексте представляется применяемый в рамках названной доктрины критерий передачи конкретных полномочий с четко определенным порядком их реализации (так называемый «*Intelligible Principle*»)¹⁴⁹, нарушение которого влечет признание акта делегирования противоречащим конституции и делает невозможным реализацию уполномоченным им субъектом переданных полномочий. В решении по делу *Mistretta v. United States* судьей Скалиа была высказана позиция о недопустимости передачи органам исполнительной власти функции по установлению руководящих принципов вынесения приговоров федеральными судами, являющейся по своей сущности функцией законодательной природы, основанная, помимо прочего, на утверждении о том, что такая передача должна сопровождаться более четкими указаниями и руководствами по осуществлению делегированных полномочий. Иное, предоставляя исполнительным органам широкую дискрецию, приводящую к нарушению основополагающего принципа разделения властей, влечет возможность признания делегирования неконституционным¹⁵⁰.

Тождественный подход был выработан и в практике Конституционного Суда РФ и используется для выявления неправомерного делегирования не только им самим, но и иными судами. Так, признавая допустимость осуществления делегирования правотворческих полномочий Федеральным Собранием РФ органам исполнительной власти, Конституционный Суд РФ, тем не менее, называет несколько обязательных для его осуществления условий, а именно: соблюдение конституционных принципов разделения властей и недопустимости ограничения прав и свобод человека и гражданина актами ниже уровня федерального закона, признавая вместе с тем нарушением последнего и широкую дискрецию исполнительной власти в отношении регулирования прав человека и гражданина¹⁵¹.

¹⁴⁹ См., напр., *J. W. Hampton, Jr. & Co. v. United States*, 276 U.S. 394 (1928) // Supreme Court of the United States. – URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/276/394/> (дата обращения: 11.12.2024).

¹⁵⁰ *Mistretta v. United States*, 488 U.S. 361 (1989) // URL: <https://www.loc.gov/item/usrep488361/> (дата обращения: 11.12.2024).

¹⁵¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 31 мая 2005 года № 6-П // СЗ РФ. 2005. № 23. Ст. 2311.

Согласно выраженной в Постановлении от 28 февраля 2006 г. № 2-П правовой позиции, обращенное к парламенту требование «определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы и ее согласованности с системой действующего правового регулирования» распространяется и на те положения, которыми правотворческие полномочия делегируются¹⁵². Являющаяся следствием нарушения названного требования передача Правительству РФ неопределенных по объему и содержанию полномочий неизбежно влечет возможность их произвольной реализации, в результате чего и нарушается принцип разделения властей¹⁵³. Несоответствие законодательных норм принципу правовой определенности влечет риски нарушения также иных фундаментальных конституционных принципов, в частности, верховенства закона и равенства, и может приводить к ослаблению гарантий защиты прав и свобод граждан, что Конституционным Судом РФ справедливо рассматривается достаточным для признания соответствующих норм закона, а, следовательно, и акта делегирования, неконституционным¹⁵⁴. В качестве способа обеспечения конституционности делегирования правотворческих полномочий в связи с этим предлагается рассматривать также установление процедурных требований к их реализации¹⁵⁵. В числе таковых Конституционный Суд РФ называет, в частности, возлагаемую в связи с передачей полномочий на осуществляющие делегированные правотворческие полномочия субъекты обязанность осуществлять делегированное регулирование с соблюдением общих требований ясности и непротиворечивости, а также закрепление в нормативных положениях понятного субъектам правоотношений механизма действия правового регулирования, и в случае установления правового регулирования в отношении прав граждан и юридических

¹⁵² Постановление Конституционного Суда РФ от 28 февраля 2006 года № 2-П // СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1230.

¹⁵³ Постановление Конституционного Суда РФ от 6 апреля 2004 года № 7-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 87 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации от 17 июля 2001 года № 538 «О деятельности негосударственных организаций по лоцманской проводке судов» в связи с жалобой международной общественной организации «Ассоциация морских лоцманов России» и автономной некоммерческой организации «Общество морских лоцманов Санкт-Петербурга» // СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1519.

¹⁵⁴ Там же.

¹⁵⁵ Подробнее о процедурном подходе к исследованию рассматриваемой формы делегирования в практике судов США см. *Aranson, Peter H., Gellhorn, Ernest. Robinson, Glen O. Theory of Legislative Delegation* // *Cornell Law Review*. – 1982. – Vol. 68. № 1.

лиц, – также обязанность руководствоваться фундаментальными принципами верховенства права, юридического равенства и справедливости¹⁵⁶.

Конституционность делегирования публичных полномочий субъектам, не входящим в систему органов публичной власти, именуемого в современной доктрине «частным»¹⁵⁷, предлагается обосновывать в том числе с позиции принципа разделения властей. И в данном его преломлении, например, Джеймс Райс отмечает единую направленность указанного конституционного принципа и делегирования публичных полномочий субъектам, в систему органов государственной власти и местного самоуправления не входящим, – на рассредоточение властных полномочий и предотвращения их концентрации в одних руках¹⁵⁸. В свою очередь, Гарольд Амбрамсон негосударственные организации, осуществляющие отдельные делегированные правотворческие полномочия, предлагает рассматривать в качестве особой ветви власти, дополняющей традиционную триаду законодательной, исполнительной и судебной¹⁵⁹.

Благодаря Конституционному Суду РФ, неоднократно исследовавшему вопрос конституционной допустимости «частного» делегирования¹⁶⁰, рассматриваемый институт активно применяется сегодня и в России. Анализ правовых позиций российского органа конституционного контроля свидетельствует о признании основаниями делегирования публичных полномочий

¹⁵⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 20 декабря 2018 г. № 46-П «По делу о проверке конституционности абзаца второго пункта 40 Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов в связи с жалобами граждан В.И. Леоновой и Н.Я. Тимофеева» // СЗ РФ. 2018. № 53 (часть II). Ст. 8795.

¹⁵⁷ Применительно к разграничению «частного» и «публичного» делегирования см. *Rice, James*. The Private Nondelegation Doctrine: Preventing the Delegation of Regulatory Authority to Private Parties and International Organizations // *California Law Review*. – 2017. Vol. 105. P. 539-572.

¹⁵⁸ См. *Rice, James*. Указ. соч.

¹⁵⁹ Подробнее см. *Abramson, Harold I*. A Fifth Branch of Government: The Private Regulators and Their Constitutionality // *Hastings Constitutional Law Quarterly*. – 1989. – Vol. 16, № 2. – P. 165–220.

¹⁶⁰ См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 19 мая 1998 года № 15-П; Постановление Конституционного Суда РФ от 31 мая 2016 года № 14-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 31¹ Федерального закона "Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", постановления Правительства Российской Федерации «О взимании платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн» и статьи 12.21³ Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы». // СЗ РФ. 2016. № 24. Ст. 3602.

субъектам, не входящим в систему органов государственной власти и местного самоуправления, в частности, принципа народовластия, предполагающего создание такой системы власти, в организации и осуществлении которой народ бы принимал участие как индивидуально, так и коллективно¹⁶¹. Формальные ограничения для рассмотрения реализации отдельных государственных полномочий субъектами частного права в качестве формы непосредственной демократии отсутствуют, при этом развитие новых ее проявлений представляет особую актуальность в свете констатированного в начале XX века кризиса народного представительства¹⁶², в результате которого была утрачена связь между властью и обществом, снизился уровень доверия граждан к своим представителям¹⁶³, что также обуславливает необходимость привлечения народа, являющегося единственным источником власти, к принятию важных решений¹⁶⁴.

Развитием принципа народовластия в Конституции РФ является закрепленное в ней право на участие в управлении делами государства, которое в свою очередь также небезосновательно рассматривается Конституционным Судом РФ в качестве легитимирующего частное делегирование основания. Содержание названного права применительно к институту делегирования публичных полномочий негосударственным организациям было конкретизировано им в Постановлении от 19 декабря 2005 года № 12-П, в рамках которого реализация делегированных публичных полномочий некоммерческими организациями была признана осуществлением права на участие в управлении делами государства в

¹⁶¹ Комментарий к Конституции Российской Федерации. / под ред. В.Д. Зорькина. 3-е изд. – М.: Инфра-М, 2013. – С. 45-47.

¹⁶² См. Котляревский С.А. Конституционное государство. Опыт политико-морфологического обзора. СПб.: Типография Альтшулера, 1907. С. 41-43.

¹⁶³ Садовникова Г.Д. Народное представительство в современной России: анахронизм или перспективное направление развития демократии? // Государство и право. – 2009. – № 12. С. 86-89.; Рузанов М.В. Саморегулирование как ответ на вызовы концепции народного представительства в XXI веке // Теория народного представительства: научное наследие профессора В.С. Основина и современность. – Сер.: Юбилей, конференции, форумы. – Вып. 11: Материалы Всероссийской научно-практической конференции (Воронеж, 29 марта 2018 г.) / под ред. Т.М. Бялиной; Воронежский государственный университет. – Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2018. С. 92.

¹⁶⁴ Интересным в данном контексте представляется решение Верховного Суда США по делу *City of Eastlake v. Forest City Enterprises, Inc.*, в рамках которого проведение местного референдума с последующим внесением изменений в нормативный правовой акт на основе его результатов, судом рассматривается в качестве делегирования нормотворческих полномочий народу («delegation of legislative power to the people»). При этом и такая форма передачи полномочий в американской доктрине рассматривается в контексте *nondelegation doctrine*. См. *City of Eastlake v. Forest City Enterprises, Inc.*, 426 U.S. 668 (1976). // Supreme Court of the United States. – URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/426/668/> (дата обращения: 03.05.2023).

экономической сфере¹⁶⁵. В международных актах «право на участие в ведении государственных дел» (Международный пакт о гражданских и политических правах, Американская конвенция о правах человека) и «право на участие в управлении своей страной» (Всеобщая декларация прав человека) также закрепляется наряду с другими и подлежит защите, в том числе в преломлении иных составляющих его содержание правомочий¹⁶⁶.

Подтверждается обоснованность такого подхода и отраженной в научной литературе позицией, согласно которой рассматриваемое право может быть реализовано лишь через более конкретные политические права¹⁶⁷, в числе которых непосредственно в конституционных и международных актах приводятся, как правило, лишь четыре возможные формы такого участия: право избирать и быть избранным, право участвовать в референдуме, право на доступ к государственной службе и право на участие в отправлении правосудия. При этом, например, в Постановлении от 22 июня 2010 года № 14-П, Конституционный Суд РФ указал следующее: «Конституция Российской Федерации, закрепляя в статье 32 (части 2, 4 и 5) набор правомочий, составляющих нормативное содержание права на участие в управлении делами государства, не устанавливает порядок и условия реализации данного права и не исключает возможность дополнения его содержания иными правомочиями, возлагая решение этих вопросов на законодателя»¹⁶⁸. В данном контексте важным представляется и замечание Н.С. Бондаря, согласно которому управление делами государства не ограничивается исключительно государственным управлением и включает в себя

¹⁶⁵ См. Постановление Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2005 года № 12-П «По делу о проверке конституционности абзаца восьмого пункта 1 статьи 20 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой гражданина А.Г. Меженцева» // СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 335.

¹⁶⁶ См. Public Participation Compliance Copenhagen: Danish Institute for Human Rights, 2013. – URL: <https://www.humanrights.dk/publications/public-participation-compliance> (дата обращения: 03.07.2025).

¹⁶⁷ Комментарий к Конституции Российской Федерации / под. ред. Л.А. Окуньков. М.: Издательство «БЕК», 1996. С. 101.

¹⁶⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 22 июня 2010 года № 14-П «По делу о проверке конституционности подпункта "а" пункта 1 и подпункта "а" пункта 8 статьи 29 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" в связи с жалобой гражданина А.М. Малицкого» // СЗ РФ. 2010. № 27. Ст. 3552.

«все формы субъективно-публичного властвования, в том числе и на уровне местного самоуправления»¹⁶⁹.

Сосредоточение в содержании рассматриваемого конституционного права нескольких правомочий (по участию в управлении делами государства (то есть на федеральном и региональном уровнях) и по «участию в управлении делами местного самоуправления»¹⁷⁰) признал и сам Конституционный Суд РФ, называя «комплексное право на участие в управлении делами государства и местном самоуправлении» следствием конституционного принципа народного суверенитета, который предполагает возможность реализации власти народом как непосредственно, так и через органы государственной власти и местного самоуправления¹⁷¹.

Необходимость учитывать нарастающую тенденцию усложнения управления общественными процессами, в связи с чем предлагается рассматривать общественное участие в качестве способа самостоятельного решения гражданами дел государства в общественно-полезных целях подчеркивается и в доктрине¹⁷². В то же время, по поводу возможности рассмотрения осуществления соответствующих полномочий негосударственными организациями в контексте анализируемого права консенсус пока всё же не сложился, и таковая подвергается критике.

О.В. Романовская, например, подчеркивает, что право участвовать в управлении делами государства не тождественно праву осуществлять такое

¹⁶⁹ Комментарий к Конституции Российской Федерации. / под ред. В.Д. Зорькина. 3-е изд. – М.: Инфра-М, 2013. – С. 296.

¹⁷⁰ В контексте реализации «права на участие в управлении делами местного самоуправления», например, при замещении выборной муниципальной должности см. Определение Конституционного Суда РФ от 27 января 2022 года № 36-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Наумова Александра Алексеевича на нарушение его конституционных прав Законом Хабаровского края "О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Хабаровском крае"» // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. – URL: <https://www.ksrf.ru> (дата обращения: 01.10.2024).

¹⁷¹ О местном самоуправлении как неотъемлемом элементе народовластия см. Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 года № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области».

¹⁷² Васильева С.В., Заикин С.С., Лебедев А.О., Чаплинский А.В. Саморегулирование как основание передачи публично-властных полномочий // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. 14 «Право». – 2011. – № 3. – С. 72-80.

управление¹⁷³. В отношении рассматриваемого института данное замечание представляется несостоятельным, поскольку при делегировании полного отчуждения властных полномочий не происходит, переданные полномочия, в теории, должны реализовываться строго в установленных пределах, что не позволяет признать наделенные публичными полномочиями организации полноценными субъектами государственного управления. Само же управление делами страны, по верному утверждению Ю.М. Козлова, «подлинно всенародно» и не является исключительной привилегией государственного аппарата и его сотрудников. Такое участие сопутствует работе аппарата государственного управления, однако не вытесняет его¹⁷⁴.

Немаловажным в свете делегирования публичных полномочий представляется обеспечение соблюдения прав и свобод граждан: при том не только в процессе реализации делегированных полномочий, но и на предшествующих этому этапам. Нарушение прав граждан в рассматриваемом контексте первично может проистекать непосредственно из характера делегируемых публичных полномочий либо явиться следствием несоблюдения определенных процедурных требований¹⁷⁵.

Например, с учетом установленного Конституцией Российской Федерации императива о допустимости ограничения прав граждан только федеральным законом, предоставление органам исполнительной власти соответствующих правотворческих полномочий, равно как и чрезмерно широкой дискреции в отношении регулирования прав человека и гражданина, следуя выраженной в Постановлении от 31 мая 2005 г. № 6-П правовой позиции Конституционного Суда

¹⁷³ Романовская О.В. Конституционные основы делегирования государственно-властных полномочий негосударственным организациям. Монография. – М.: Издательство «Проспект», 2019. – С. 66-67.

¹⁷⁴ Козлов Ю.М. Участие общественности в советском государственном управлении / Ю.М. Козлов // Советское государство и общественность в условиях развернутого строительства коммунизма: [Сборник статей] / Под редакцией Н.Г. Александрова. – М.: Издательство Московского университета, 1962. С. 101-103.

¹⁷⁵ В части отдельных требований, предъявляемых к ограничению прав граждан в российской Федерации см., например, Курбатов А. О невозможности делегирования полномочий по ограничению прав в контексте ч. 3 ст. 55 Конституции – Текст: электронный // URL: https://zakon.ru/blog/2021/12/30/o_nevozmozhnosti_delegirovaniya_polnomochij_po_ogranicheniyu_prav (дата обращения: 04.04.2024).

РФ, может быть квалифицировано в качестве нарушения основного закона¹⁷⁶. Неконституционным в российской парадигме может быть признано и делегирование публичных полномочий, реализация которых сопряжена с ограничения прав граждан, при условии, что возможность такого ограничения непосредственно в тексте федерального закона не регламентирована¹⁷⁷.

В то же время представляется, что нарушением прав граждан может явиться и ненадлежащий уровень их информированности о делегировании публичных полномочий и последующей их реализации. Например, по утверждению, С.В. Васильевой отсутствие надлежащей регламентации делегирования публичных полномочий влечет риск создания неправомерных препятствий, включая административные барьеры и коррупцию¹⁷⁸, для доступа объединений граждан к реализации передаваемых в порядке «частного» делегирования публичных полномочий, поскольку реализация таковых, как выше было отмечено, может представлять собой форму реализации гарантированного конституцией права на участие в управлении делами государства и местного самоуправления. Необходимость законодательной регламентации порядка определения конкретного субъекта частного права для целей последующего предоставления ему публичных полномочий, а равно и установление критериев, которым такие должны соответствовать, была отмечена, в частности, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 31 мая 2016 г. № 14-П наряду с требованием учитывать и обеспечивать гарантии интересов государства и граждан во взаимоотношениях с такими

¹⁷⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 31 мая 2005 года № 6-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств" в связи с запросами Государственного Собрания - Эл Курултай Республики Алтай, Волгоградской областной Думы, группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина С.Н. Шевцова» // СЗ РФ. 2005. № 23. Ст. 2311.

¹⁷⁷ См. Постановление Конституционного Суда РФ от 31 мая 2016 года № 14-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 31¹ Федерального закона "Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", постановления Правительства Российской Федерации «О взимании платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн» и статьи 12.21³ Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы». // СЗ РФ. 2016. № 24. Ст. 3602.

¹⁷⁸ Васильева С.В. «Нижние этажи» демократии: правовые формы участия некоммерческих неправительственных организаций в управлении делами государства // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 1. – С. 8-13.

субъектами в рамках передачи и последующей реализации ими публичных полномочий¹⁷⁹.

Необходимость обеспечения открытости процесса реализации делегированных публичных полномочий, а наряду с ней и прозрачности расходования бюджетных средств в рамках передачи и последующей их реализации, справедливо отмечается и И.В. Аленкиным. Подобный подход соответствует отраженной в российской Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти идее об осуществлении, в том числе, общественного контроля за деятельностью по осуществлению публичных полномочий¹⁸⁰, а также общемировой тенденции открытости информации о деятельности органов публичной власти¹⁸¹. Открытость (транспарентность) публичной власти справедливо рассматривается в доктрине в качестве неотъемлемого элемента демократии, гарантии народовластия, а также конституционно-правового принципа организации и деятельности органов публичной власти¹⁸².

Соотноится идея транспарентности делегирования публичных полномочий, как представляется, и с теорией суверенитета, в контексте рассматриваемого института получившей развитие в исследовании практики отдельных штатов Б. Силвера¹⁸³. Отправной точкой его концепции предстает положение, согласно которому теория суверенитета предполагает самостоятельную реализацию конституционно-установленной компетенции ее носителями, следствием чего предстает тезис о некоторых ограничениях делегирования составляющих такую компетенцию публичных полномочий, которые по замечанию судьи Горсуч

¹⁷⁹ См. Постановление Конституционного Суда РФ от 31 мая 2016 года № 14-П // СЗ РФ. 2016. № 24. Ст. 3602.

¹⁸⁰ См. Распоряжение Правительства РФ от 30 января 2014 года № 93-р <Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти> // СЗ РФ. 2014. № 5. Ст. 547.

¹⁸¹ См. Дамм И.А., Акунченко Е.А., Щедрин Н.В. Открытость публичной власти: вопросы понятийно-категориального аппарата // Вестник СПбГУ. Серия 14. Право. 2019. № 2. С. 226-242.

¹⁸² См. Манченко П.А. Транспарентность (открытость) деятельности государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации и государствах Европы // Административное и муниципальное право. 2012. № 4. С. 28-34.

¹⁸³ Silver, B. Nondelegation in the States. – Текст: электронный // Vanderbilt Law Review. – 2022. – Vol. 75. – P. 1211-1271. – URL: <https://ssrn.com/abstract=3758233> (дата обращения: 07.05.2025).

являются воплощением суверенной власти¹⁸⁴. Ограничения, накладываемые теорией суверенитета на делегирование публичных полномочий, обусловлены, в первую очередь, подотчетностью и позитивной конституционно-правовой (политической) ответственностью органов публичной власти в связи с реализацией возложенных на них публичных полномочий, степень которой при осуществлении делегирования в пользу субъектов, не входящих в систему органов государственной власти и местного самоуправления, или же других уровней публичной власти, наряду с возможностями осуществления гражданами контроля за их реализацией существенно снижается.

Важно при этом в контексте изложенной позиции Б. Силвера отметить следующее: в то время как признание государственного суверенитета в отношении делегирования, осуществляемого за пределы системы органов публичной власти, универсальной конституционно-правовой аксиомой, возможность распространения его, например, на субъекты федерации следует определять исходя из закрепленных основным законом каждого государства норм отдельно. Так, например, в отличие от США, где незыблемым провозглашен суверенитет штатов¹⁸⁵, в Российской Федерации признается единство государственного суверенитета и отсутствие такового у образованных в ее составе субъектов, но в то же время наличие у последних всей полноты государственной власти, отнесенных к их предмету ведения в соответствии с Конституцией¹⁸⁶.

Таким образом, наряду с принципом суверенитета конституционно-правовой основой делегирования публичных полномочий необходимым представляется признать и принцип разграничения компетенции между различными уровнями государственной власти, а равно и власти местного самоуправления, полномочия которой по решению вопросов местного значения также признаются

¹⁸⁴ См. *Gundy v. United States*, 588 U.S. (2019) // Supreme Court of the United States. – URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/588/17-6086/> (дата обращения: 07.03.2023).

¹⁸⁵ См. *National Federation of Independent Business v. Sebelius*, 567 U.S. 519 (2012) // Supreme Court of the United States. – URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/567/519/> (дата обращения: 04.07.2025).

¹⁸⁶ См. Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 года № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"». СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

исключительными и подлежащими делегированию исключительно при соблюдении вытекающих из конституции условий и сущности права на местное самоуправление¹⁸⁷.

Рассмотренные выше конституционно-правовые основы делегирования публичных полномочий исчерпывающими признать нельзя. Конституционные начала каждого отдельно взятого государства индивидуальны, что обусловлено системной взаимосвязью закрепленных в основных законах принципов, основ государственного устройства и моделей разграничения компетенции, и потому предметно оценивать их необходимо по-отдельности. Тем не менее, на основе проведенного в рамках настоящего параграфа исследования, можно выделить следующие претендующие на универсальность конституционно-правовые основы делегирования публичных полномочий:

1. Конституционно-правовые основы делегирования публичных полномочий образуют три группы: соответственно, определяющие сущность делегирования публичных полномочий в конституционном праве; устанавливающие требования к конституционно-правовому делегированию; и предусматривающие гарантии, необходимые в рамках реализации делегированных публичных полномочий.

Наряду с общими для всех форм конституционно-правового делегирования, существуют также специальные основы делегирования публичных полномочий, применимые к отдельным лишь его формам. К числу таких относится и право на участие в управлении делами государства, частной формой которого выступает право на реализацию делегированных публичных полномочий

2. Первичным источником, предопределяющим саму возможность делегирования публичных полномочий, являющихся воплощением суверенной власти государства, и допустимые формы его осуществления является конституция. Устанавливая, в том числе посредством принципов разделения

¹⁸⁷ См., в частности, Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 года № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года "О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области"» // СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.; Ruiz Almendral, V. More power for Spain's municipalities? // Federations Magazine. 2002. Vol. 2, № 5 // URL: <https://www.forumfed.org/document/more-power-for-spains-municipalities/> (дата обращения: 04.07.2025).

властей «по вертикали» и «по горизонтали», компетенцию государства, публично-правовых образований в его составе (в числе которых субъекты федерации, муниципальные образования) и учрежденных органов публичной власти, основным закон уполномочивает соответствующих субъектов на реализацию составляющих ее полномочий, в том числе и посредством конституционно-правового делегирования.

3. Допустимость делегирования публичных полномочий определяется на основании конституционно-установленной компетенции. Публичные полномочия, в соответствии с основным законом являющиеся исключительной прерогативой их носителя, не могут выступать предметом делегирования, что не исключает, однако, передачу части таковых или же производных от них.

4. Представительная природа парламента и сущность возложенных на него функций, особенно законодательной, предопределяет его особую роль в конституционно-правовом делегировании как органа: (а) координирующего реализацию публичной власти; (б) делегирующего отнесенные к собственной компетенции публичные полномочия; (в) легитимирующего реализацию и делегирование отдельных публичных полномочий в условиях отсутствия или недостаточности соответствующей регламентации на уровне основного закона.

5. Соответствие делегирования публичных полномочий конституции обеспечивается в том числе соблюдением принципов разделения властей, правовой определенности, разграничения компетенции между различными уровнями публичной власти, а также гарантированностью прав и свобод человека и гражданина.

ГЛАВА 2. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ФОРМ ДЕЛЕГИРОВАНИЯ ПУБЛИЧНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ В КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВЕ

Делегирование как конституционно-правовая категория в представленном выше ее понимании находит сущностное свое воплощение в конкретных формах передачи публично-властных и публично-значимых полномочий¹⁸⁸, через перечисление которых в отдельных доктринальных источниках оно и определяется.

В современной науке конституционного права формы делегирования публичных полномочий предлагается выделять в зависимости от субъектов конституционно-правового делегирования (соответственно, делегант и делегат), способа, а также сферы его осуществления. В конституционно-правовой парадигме Российской Федерации, следуя первому критерию, А.В. Шиндина считает возможным назвать делегирование, осуществляемое федеральными органами власти в пользу региональных (т. е. органов государственной власти субъектов Российской Федерации), а также последними в пользу органов местного самоуправления. Второй критерий используется ей для разграничения институционального делегирования, предполагающего передачу полномочий строго внутри системы законодательных или исполнительных органов власти, и межинституционального, характеризующегося возможностью передачи публичных полномочий от законодательных органов власти исполнительным. Заключительный же третий позволяет разделить надгосударственное и внутригосударственное делегирование¹⁸⁹.

¹⁸⁸ В конституционно-правовой доктрине существуют разные подходы к выделению форм и видов делегирования публичных полномочий, при том обе названные категории в отдельных источниках используются и как взаимозаменяемые. Вместе с тем, изучение вопроса их соотношения не охватывается предметом настоящего исследования, в целях которого выделение форм основывается на дифференцировании его материального содержания по критериям сущности делегируемых полномочий и их соотношения с конституционно установленной компетенции субъектов конституционно-правового делегирования, а также видами таковых и характера их участия в процессе делегирования публичных полномочий.

¹⁸⁹ Шиндина А.В. Институт делегирования в конституционной системе власти Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Шиндина Анна Владимировна. – Саратов, 2017. С. 12, 43.

Представленный подход, хотя сущностно и отражает некоторые формы практического воплощения конституционно-правового делегирования в Российской Федерации, все же, для целей комплексного исследования института делегирования публичных полномочий в целом, а не в преломлении российского конституционного права, представляется требующим уточнения, в том числе и в части критериев выделения форм.

В качестве первичного критерия выделения форм делегирования публичных полномочий необходимым представляется использовать наиболее общий – характеризующий круг вовлеченных в него сторон. И поскольку на стороне делегирующего публичные полномочия лица неизбежно выступают органы публичной власти, в том числе и действующие от имени публично-правовых образований, за первооснову может быть взят критерий сущности делегата, т. е. принимающей публичные полномочия для реализации стороны, и его отношения к установленной в государстве системе органов публичной власти. Следуя ему, исчерпывающим представляется выделение трех форм конституционно-правового делегирования – *во-первых*, делегирования публичных полномочий в пределах системы органов государственной власти и местного самоуправления; *во-вторых*, делегирования публичных полномочий субъектам, не входящим в систему органов публичной власти и местного самоуправления; и *в-третьих*, делегирования публичных полномочий субъектам, образованным и действующим на межгосударственном уровне.

В то же время развитие технологий искусственного интеллекта и активное его использование частными организациями в своей повседневной деятельности открыло путь для перспективы выделения новой формы конституционно-правового делегирования – делегирования публичных полномочий разработанным на основе искусственного интеллекта системам.

В частности, Указом Президента Российской Федерации от 10 октября 2019 года № 490 допускается «делегирование информационным системам, функционирующим на основе искусственного интеллекта» возможности принятия

отдельных решений в рамках исполнения государственными органами соответствующих государственных функций¹⁹⁰.

В американской доктрине названная форма уже получила созвучное с исследуемым конституционно-правовым институтом название — «киберделеги́рование»¹⁹¹, однако говорить о возможности выделения соответствующей формы на текущем этапе представляется преждевременным.

Общим для всех стран является возложение основными законами определенных полномочий на конкретные органы публичной власти, правила надлежащего делегирования различным субъектам которых на протяжении длительного времени формировалась судами, однако все известные до недавних пор формы конституционно-правового делегирования и сопутствующие тому условия были ориентированы на обеспечение личной реализации делегированных полномочий неавтоматизированным способом. В свою очередь, «киберделеги́рование» может подразумевать как содействие органам публичной власти в реализации их компетенции (в рамках сервисного направления использования искусственного интеллекта), так и непосредственное осуществление публичных полномочий автономно обучающимися машинами, то есть выведение государственной власти за рамки, установленные сформированной на текущий момент конституционно-правовой парадигмы (замечающее направление). И лишь второе, с учетом выявленной в предыдущей главе сущности делегирования публичных полномочий может быть признано таковым.

Исследование допустимости делегирования публичных полномочий разработанным на основе искусственного интеллекта системам и конституционных условий его осуществления в решениях российских и зарубежных судов не встречается, однако представляется, что логика оценки конституционности данной практики аналогична той, которую суды применяют при оценке конституционности частного делегирования, в том числе и на том основании, что

¹⁹⁰ См. Указ Президента РФ от 10 октября 2019 года № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 41. Ст. 5700.

¹⁹¹ См. Cuéllar, M.-F. Cyberdelegation and the Administrative State // *Administrative Law from the Inside Out Essays on Themes in the Work of Jerry L. Mashaw*. — Cambridge University Press, 2017. — P. 134-160.

разработка и эксплуатация соответствующих систем (особенно в части определения ряда существенных аспектов ее функционирования, выбора подходящей модели обучения и непосредственно обучения), как правило, опосредована деятельностью специализированных провайдеров услуг, что, как следствие, делает рациональным рассмотрение «киберделегирования» и частного делегирования во взаимосвязи.

Важным условием применения искусственного интеллекта как органами публичной власти, так и любыми другими субъектами, выступает соблюдением тех ограничений, которые обусловлены непредсказуемостью алгоритмов и возможным их влиянием на права и свободы человека и гражданина.

И в первую очередь, в данном контексте необходимым представляется учитывать превалирующий в национальных правовых порядках и на международном уровне подход, выражающийся в необходимости проведения оценки рисков осуществления той или иной деятельности системами искусственного интеллекта¹⁹². Подобный подход нашел отражение и в упомянутом Указе Президента РФ, одним из принципов использования искусственного интеллекта в котором названа безопасность, содержательно характеризующаяся в том числе и с позиции предупреждения и минимизации риска негативных последствий, а сам риск-ориентированный подход назван в качестве принципа нормативного правового регулирования соответствующих общественных отношений¹⁹³.

Описание соответствующих рисков и их описание в преломлении конституционно-правового делегирования не предоставляется возможным без обращения к предмету соответствующего «киберделегирования».

Таковым в контексте действующей практики использования систем искусственного интеллекта для целей государственного управления представляется считать лишь отдельные публично-значимые полномочия, сопутствующие реализации отдельных публично-властных полномочий, но не

¹⁹² См., например, *Kuteynikov, D., Izhaev, O.* Analysing Risk-Based Approach in the Draft EU Artificial Intelligence Act. // *Legal Issues in the Digital Age.* – 2023. – Vol. 4. № 3. – P. 97-116.

¹⁹³ См. Указ Президента РФ от 10 октября 2019 года № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» // *СЗ РФ.* 2019. № 41. Ст. 5700.

подменяющих их. Подобное использование систем искусственного интеллекта возможным представляется рассматривать по аналогии с использованием, например, Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций США услуг частной компании для определения аудитории местных радиостанций. Произведенные ей измерения были использованы в качестве важнейших исходных данных для разработки в общественных интересах правовых норм, регулирующих приобретение права собственности на радиостанции и обеспечение конкуренции на рынке. В решении по делу *Prometheus Radio Project v. FCC* Суд постановил, что обращение к такой компании не представляет собой не соответствующее требованиям конституции делегирование законодательных полномочий, поскольку частная организация обеспечивала лишь измерение численности аудитории, т.е. в ее деятельности отсутствовали в том числе выделенные выше признаки самостоятельности делегата и итогового характера принимаемых им решений.

Пусть даже Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций США при передаче полномочий частной организации определила необходимые условия их осуществления, достаточные для удовлетворения общественных интересов, в частности установив цель разработки правовых норм, а именно – объединение радиостанций, обеспечивающее разнообразие и конкуренцию, частной организации было позволено только контролировать используемые методы и предоставлять результаты проведенных исследований, на основе которых впоследствии бы разрабатывались правовые нормы.

Аналогичным образом, если органы исполнительной власти принимают решение встроить технологии машинного обучения в систему государственного управления, необходимо внедрить в лежащие в основе машинного обучения алгоритмы потенциально возможные варианты итоговых решений, одно из которых предстоит принять, и целевую функцию, то есть результат, который должен быть достигнут. В данном контексте реализуемые алгоритмом полномочия

функционально будут служить лишь инструментом, сопутствующим реализации публичных полномочий.

Анализ возможных направлений использования искусственного интеллекта в процессе реализации публичных полномочий показывает, что использование основанных на нем систем не может быть квалифицировано в качестве конституционно-правового делегирования с точки зрения формального подхода к его пониманию. В то же время его осуществление в отношении непосредственно публично-властных полномочий в доктрине на текущий момент рассматривается как недопустимая ввиду фундаментальных конституционных принципов практика¹⁹⁴.

§ 1. Делегирование публичных полномочий в пределах системы органов государственной власти и местного самоуправления

Осуществляемое органами государственной власти, местного самоуправления и публично-правовыми образованиями делегирование публичных полномочий в отношении друг друга направлено на разграничение их компетенции и не предполагает выведение соответствующих публичных полномочий за пределы образуемой ими системы публичной власти. Будучи противопоставляемой двум другим формам, рассматриваемая в настоящем параграфе в зарубежной доктрине именуется также «публичным делегированием»¹⁹⁵.

Сложность конституционного устройства государств и обусловленная ей вариативность содержания делегируемых публичных полномочий, вовлеченных в делегирование уровней публичной власти и характеристик сторон публичного делегирования предопределяет необходимость использования в рамках его характеристики также и вторичных критериев.

Публичное делегирование с учетом принципа разделения властей, по верному замечанию А.В. Шиндиной, может быть реализовано как в

¹⁹⁴ См. Зорькин В.Д. Лекции о праве и государстве. – Санкт-Петербург: Конституционный Суд Российской Федерации, 2024. С. 245.

¹⁹⁵ См. Rice, James. The Private Nondelegation Doctrine: Preventing the Delegation of Regulatory Authority to Private Parties and International Organizations // California Law Review. – 2017. – Vol. 105. – P. 539-572.

горизонтальной, так и в вертикальной плоскости¹⁹⁶. И на этом основании возможным представляется выделение корреспондирующего содержательной характеристике принципа разделения властей функционального, предполагающего передачу публичных полномочий между органами публичной власти, обладающими несовпадающей конституционной компетенцией, и территориального делегирования, состоящего в передаче полномочий между различными уровнями реализации публичной власти. Частным случаем последнего выступает и муниципальное делегирование, которое с учетом конституционно-правовой характеристики и природы местного самоуправления¹⁹⁷ также представляется возможным выделить в качестве самостоятельной разновидности публичного делегирования. Выделение функционального, территориального и муниципального делегирования, в свою очередь, соотносится с известными конституционно-правовой доктрине механизмами функционального и территориального разграничения компетенции¹⁹⁸.

Функциональное делегирование выступает применяемой органами публичной власти формой конституционно-правового делегирования, предполагающей передачу отдельных публичных полномочий, составляющих основной предмет деятельности ветвей власти или исключительные функции не входящих в общепризнанную триаду властей субъектов государственного властвования, органам публичной власти, не наделенным первичной конституционной компетенцией по реализации таковых. Основой функционального делегирования предстает сущность передаваемых публичных полномочий и их корреляция установленной основным законом компетенции

¹⁹⁶ См. Шиндина А.В. Указ. соч. С. 33, 94.

¹⁹⁷ См., напр., *Schleicher D. N., Hills R. M.* Local Legislatures and Delegation. – Текст: электронный // Texas Law Review. – 2024. – Vol. 102, № 3. – P. 495–537. – URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4368382 (дата обращения: 29.03.2025). В части общей характеристики местного самоуправления также см. Основы местного самоуправления в Российской Федерации: учебник / отв. ред. Г.Н. Чеботарев, Е.С. Шугрина. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2025. С. 17-27.

¹⁹⁸ См. Прудентов Р.В. Теория и практика метода в праве: общие и конституционно-правовые аспекты: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01, 12.00.02 / Прудентов Роман Вадимович. – Москва, 2016. – С. 88-107.

принимающей таковые стороны, при этом применение его конкретными уровнями реализации публичной власти не ограничено¹⁹⁹.

В доктрине, сообразно традиционному пониманию принципа разделения властей как основы разграничения государственной власти между законодательными, исполнительными и судебными органами, Б. Силвер предлагает выделять шесть корреспондирующих такому подходу форм – делегирование полномочий, составляющих компетенцию законодательной, судебной и исполнительной ветвей власти, представителям двух других ветвей, первоначально не уполномоченных на их осуществление, и, основываясь на анализе правоприменительной практики, также при этом отмечает, что практическое воплощение находят не все из них (т. е. за исключением делегирования полномочий исполнительной и судебной природы законодательным органам власти)²⁰⁰.

Традиционной разновидностью функционального делегирования, широко признаваемой в конституционно-правовой доктрине²⁰¹ и, в отличие от иных форм делегирования, нередко получающей непосредственно конституционную регламентацию²⁰², выступает осуществляемое парламентом посредством принятия соответствующего закона поручение реализации правотворческих полномочий органам публичной власти, к конституционной компетенцией которых таковые не отнесены²⁰³. И наибольшее распространение в рамках обозначенной формы

¹⁹⁹ В части применения функционального делегирования на уровне местного самоуправления см., например, *Martindale v. Anderson* // *Utah Supreme Court*. 1978. 581 P.2d 1022. // URL: <https://law.justia.com/cases/utah/supreme-court/1978/15498-0.html> (дата обращения: 22.08.2025).

²⁰⁰ См. *Silver, B.* Nondelegation in the States. – Текст: электронный // *Vanderbilt Law Review*. – 2022. – Vol. 75. – P. 1211-1271. – URL: <https://ssrn.com/abstract=3758233> (дата обращения: 28.11.2024).

²⁰¹ См., напр., *Iancu, B.* Legislative Delegation: The Erosion of Normative Limits in Modern Constitutionalism. – Heidelberg: Springer Science & Business Media, 2012; *Толстик В.А., Якадин Д.Д.* Делегированное правотворчество: парадигмальные и технико-юридические аспекты // *Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России*. – 2015. – № 4. – С. 44-50; *Шиндина А.В.* Некоторые вопросы реализации делегированного законодательства как способа совершенствования действующего законодательства // *Право: история и современность*. – 2021. – № 4. – С. 153-158.

²⁰² В части подходов к конституционной регламентации делегирования правотворческих полномочий см. *Кирякова И.Н.* Конституционное закрепление института делегированного законодательства в зарубежных странах // *Вестник БДУ. Серия 3. Гісторыя. Філасофія. Псіхалогія. Паліталогія. Сацыялогія. Эканоміка. Права*. – 2010. – № 2. – С. 68-71.

²⁰³ См. *Матузов Н.И.* Теория государства и права: учебник / Н.И. Матузов, А.В. Малько; Саратовский филиал ин-та государства и права Российской акад. наук. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 2005. – С. 304.

получила практика наделения подобными полномочиями органов исполнительной власти.

Делегирование парламентом правотворческих полномочий органам исполнительной власти влечет издание последними нормативных правовых актов, именуемых актами делегированного правотворчества²⁰⁴, которым в науке конституционного права предписывают, в частности, следующие представляющие интерес в рамках настоящего исследования признаки: срочный, целевой и вторичный по отношению к закону характер²⁰⁵.

Срочный характер предполагает возможность ограничения периода делегирования правотворческих полномочий непосредственно в нормах закона, посредством которых таковые передаются, и в то же время, в отсутствие названного ограничения в них, может выражаться в возможности отзыва делегированных публичных полномочий посредством отмены соответствующего закона или внесения изменений в него. Допустимость делегирования правотворческих полномочий, отождествляемых с законодательной функцией, признается, в частности, в Конституции Италии²⁰⁶. Требования о регламентации предписывающими рассматриваемое делегирование законами срока осуществления правотворческих полномочий, наряду с установлением самой возможности его осуществления, содержатся также в Конституции Португалии, которая наряду с этим предусматривает ограничения, связанные с реализацией делегированных полномочий, и прекращение делегирования, например, в связи с роспуском законодательного органа (делеганта)²⁰⁷.

²⁰⁴ Подробнее о подходах к определению последствий рассматриваемого делегирования и соотношении понятий «делегированное правотворчество», «делегированное законотворчество» и иных см. *Шиндина А.В.* Институт делегирования в конституционной системе власти Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Шиндина Анна Владимировна. – Саратов, 2017. С. 85-88.

²⁰⁵ См. *Кирякова И.Н.* Делегирование законодательных полномочий в конституционном праве: Республика Беларусь и зарубежный опыт: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Кирякова Ирина Николаевна. – Минск, 2011. С. 3.

²⁰⁶ См. ст. 76 и ст. 77 Конституции Республики Италия // Официальный сайт Сената. – URL: https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf (дата обращения: 28.11.2024).

²⁰⁷ См. ст. 161 и ст. 165 Конституции Португальской Республики от 2 апреля 1976 года (ред. 2005 г.) // Официальный сайт Конституционного Суда Португальской Республики. – URL: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/conteudo/files/constituicaoingles.pdf> (дата обращения: 11.09.2025).

Целевой характер актов делегированного правотворчества, как представляется, сопряжен с ограниченным на уровне законов, предусматривающих передачу публичных полномочий, предметом их регулирования и получившим нормативное и доктринальное воплощение требованием определять их цели. Нормативность требований о регламентации двух названных параметров может быть обусловлена как прямым их закреплением в конституционном тексте²⁰⁸, так и в развивающих его правовых позициях органов конституционного контроля.

Последнее, в частности, имело место в практике Конституционного Совета Франции, который неоднократно называл определение цели и предмета делегированного правотворчества в качестве условий конституционности делегирования соответствующих полномочий исполнительной власти²⁰⁹. Необходимость определения цели и содержания делегируемых органам исполнительной власти полномочий по принятию нормативных правовых актов находит косвенное подтверждение и в практике Конституционного Суда РФ, который, например, в Постановлении от 6 апреля 2004 года № 7-П отсутствие цели установления регулирования на подзаконном уровне рассматривал в качестве нарушения рассмотренного выше требования правовой определенности²¹⁰, что явилось основанием признания норм закона не соответствующими Конституции Российской Федерации и получило развитие в более позднем его постановлении 2008 года²¹¹.

Ограниченный характер рассматриваемого делегирования наряду с требованиями о регламентации его предмета на уровне закона²¹², свидетельствует о сохранении в руках делеганта возможности влиять на реализацию делегированных полномочий и субсидиарном характере правотворческих

²⁰⁸ См. ст. 165 Конституции Португальской Республики от 2 апреля 1976 года (ред. 2005 г.) // Официальный сайт Конституционного Суда Португальской Республики. – URL: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/conteudo/files/constituicaoingles.pdf> (дата обращения: 11.09.2025).

²⁰⁹ См. *Васильева Т.А.* Акты делегированного законодательства как источник публичного права зарубежных стран // Труды Института государства и права Российской академии наук. – 2011. – № 1. – С. 171-194.

²¹⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 6 апреля 2004 года № 7-П // СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1519.

²¹¹ См. Постановление Конституционного Суда РФ от 14 апреля 2008 года № 7-П «По делу о проверке конституционности абзаца второго статьи 1 Федерального закона "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан" в связи с жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. 2008. № 18. Ст. 2089.

²¹² См. *Кирякова И.Н.* Указ. соч. С. 3.

полномочий по отношению к основной компетенции органов исполнительной власти, т.е. о присущих делегированию парламентом органам исполнительной власти правотворческих полномочий части признаков конституционно-правового делегирования из четырех выделенных выше.

При этом степень соблюдения оставшихся – самостоятельной реализации делегированных правотворческих полномочий, итогового характера решения исполнительной власти о принятии соответствующих нормативных правовых актов и контроля за ними, во многом зависит от особенностей конституционной регламентации делегирования рассматриваемого вида, определяемых в том числе процедурой принятия актов делегированного регулирования и формой таковых. И анализ соответствующих конституционных норм разных государств свидетельствует, скорее, о возможности относительного воплощения некоторых из указанных признаков в отдельных из них, что, с учетом представленной в первой главе позиции Т.К. Хартли, само по себе не должно расцениваться как исключающее возможность квалификации соответствующей практики в качестве делегирования²¹³.

От процедуры принятия актов делегированного регулирования, их формы зависит и последний выделенный выше их признак – *вторичный по отношению к закону характер*, который, как отмечается, в доктрине не является универсальным для всех стран и зависит от утвердившейся в них модели. Таковых, например, С.И. Арефина выделяет две – вестминстерскую и континентальную. В рамках последней делегированным правотворчеством признаются лишь имеющие силу закона нормативные правовые акты, пусть даже в его форму не облеченные, в то время как для первой характерно отнесение к актам делегированного правотворчества любых, принятых на основании закона актов²¹⁴.

Возможность принятия органами исполнительной власти (чаще – правительством) нормативных правовых актов, обладающих силой закона, по

²¹³ См. The Foundations of European Union Law. An Introduction to the Constitutional and Administrative Law of the European Union / T.C. Hartley, 7th ed. – Oxford: Oxford University Press, 2010. – P. 128.

²¹⁴ Арефина С.И. Указ. соч. С. 75-85.

поручению парламента и с соблюдением ряда требований, включая и рассмотренные выше, нередко устанавливается непосредственно в тексте конституции. Подобное имеет место, в частности, в конституциях Испании²¹⁵, Италии²¹⁶ и Франции²¹⁷. В то же время, например, конституции Бразилии²¹⁸, Греции²¹⁹, Хорватии²²⁰ закрепляют право не представляющих законодательную ветвь власти органов в чрезвычайных ситуациях издавать акты законодательной природы, для реализации которого дополнительное уполномочивание не требуется. И хотя принятые в таком порядке нормативные правовые акты в отдельных доктринальных источниках также именуются актами делегированного правотворчества²²¹, конституционно-правовым делегированием, с учетом установленной выше его сущности, подобная практика признана быть не может по тому, как минимум, основанию, что соответствующие полномочия составляют первичную конституционную компетенцию указанных субъектов.

При этом отсутствие в конституции положений, разрешающих парламенту осуществлять делегирование полномочий законодательной природы по осуществлению правотворчества органам, представляющим иные ветви власти, само по себе такую возможность не исключает. И в то же время анализ соответствующих конституционных норм свидетельствует о том, что в отсутствии закрепленной в основном законе законодательной силы актов делегированного правотворчества, таковые по своей юридической силе в системе источников права специального места не занимают и приравниваются к подзаконным нормативным

²¹⁵ См. ст. 82 Конституции Королевства Испания (Constitución Española) // Официальный сайт Сената. – URL: <https://www.senado.es/web/conocersenado/normas/constitucion/detalleconstitucioncompleta/index.html?lang=en> (дата обращения: 10.09.2024)

²¹⁶ См. ст. 76 и ст. 77 Конституции Республики Италия // Официальный сайт Сената. – URL: https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf (дата обращения: 28.11.2024).

²¹⁷ См. ст. 38 Конституции Франции // Официальный сайт Конституционного Совета. – URL: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/en/constitution-of-4-october-1958> (дата обращения: 28.11.2024).

²¹⁸ См. ст. 62 Конституции Федеративной Республики Бразилия // URL: <https://www.gov.br/cade/en/content-hubs/legislation/brazilian-constitution> (дата обращения: 10.09.2025).

²¹⁹ См. ст. 44 Конституции Греции // Официальный сайт Парламента. – URL: <https://www.hellenicparliament.gr/en/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/> (дата обращения: 28.11.2024).

²²⁰ См. ст. 101 Конституции Республики Хорватия // Официальный сайт Конституционного Суда Республики Хорватия. – URL: <https://www.usud.hr/en/the-constitution> (дата обращения: 28.11.2024).

²²¹ При этом сам процесс их принятия предлагается называть также «квази-чрезвычайным делегированием» (англ. – quasi-emergency delegation). См. *Iancu, B.* Legislative Delegation: The Erosion of Normative Limits in Modern Constitutionalism. – Heidelberg: Springer Science & Business Media, 2012. – P. 252-254.

правовым актам. Возможность издания органами исполнительной власти подзаконных нормативных правовых актов в порядке делегированного регулирования косвенно легитимирована, в частности, в Российской Федерации, Конституция которой и развивающие ее нормы федерального законодательства предписывают возможность его осуществления в форме постановлений в случаях, установленных в том числе федеральными законами²²².

Независимо от формы и юридической силы актов делегированного правотворчества, названные случаи передачи правотворческих полномочий в доктрине рассматриваются в качестве делегирования в конституционно-правовом его понимании, не взирая в том числе и на присущие отдельным правовым порядкам процедурные особенности, связанные с необходимостью парламентского согласования принятых органами исполнительной власти актов, снижающего степень самостоятельности делегатов в реализации переданных им правотворческих полномочий, но не исключающего при этом итоговый их характер²²³.

В то же время попытки воплощения на практике иных разновидностей функционального делегирования, выделенных Б. Силвером, как правило, приводят к признанию акта передачи публичных полномочий не соответствующим конституции, и свидетельствуют, скорее, о низком потенциале утверждения большинства из них.

Так, например, неконституционность *делегирования полномочий законодательной природы судам* была констатирована в решении Верховного суда Джорджии по делу *Turner County v. City of Ashburn*. Предметом его рассмотрения выступал закон штата Джорджии, который, наряду с установлением местного опционного налога с продаж (LOST), предусматривал также участие суда в процедуре установления местного опционного налога с продаж и распределения налоговых доходов в случае, если предписанная этим же законом процедура

²²² См. ст. 115 Конституции Российской Федерации в сочетании с ч. 2 ст. 5 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 года № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 45. Ст. 7061.

²²³ Подробнее см. *Васильева Т.А.* Акты делегированного законодательства как источник публичного права зарубежных стран // Труды Института государства и права Российской академии наук. – 2011. – № 1. – С. 171-194.

договорного установления налога и распределения доходов совместно округом и муниципалитетами в его пределах не будет реализована в двухлетний срок с момента его издания.

Проанализировав условия наделения судов указанными полномочиями, Верховный суд Джорджии признал подобный механизм судебного урегулирования нарушающим запрет делегирования, поскольку, во-первых, право взимания налогов является исключительным полномочием законодательных органов власти, и суд, принимая решение, принуждающее стороны взимать налог, таким образом осуществляет законодательные полномочия, и, во-вторых, закон неправомерно уполномочивает суд решать вопрос о распределении налоговых поступлений, что также относится к исключительной компетенции законодательных органов²²⁴.

По аналогичным основаниям противоречащим конституции признавалось и *делегирование судебным органам полномочий, традиционно отнесенных к компетенции исполнительной власти*. Так, в решении суда штата Аризона по делу *State v. Wagstaff* в качестве неконституционного делегирования «исполнительных» (англ. – *executive*) полномочий было квалифицировано наделение судов полномочиями по применению и последующему надзору за соблюдением экс-заключенными мер административного надзора. И в числе оснований признания акта делегирования противоречащим Конституции Аризоны было отмечено нарушение принципа разделения властей, явившееся следствием ненадлежащей законодательной регламентации порядка реализации делегированного полномочия, в т. ч. и в части обеспечения соблюдения прав заключенных²²⁵.

И если переданные в двух названных случаях публичные полномочия, первично отнесенные к компетенции законодательной и исполнительной власти, по отношению к основным функциям судов действительно выступали делегированными и даже допускали самостоятельную их реализацию, включая

²²⁴ См. *Turner County v. City of Ashburn* // Supreme Court of Georgia. 2013. – URL: <https://law.justia.com/cases/georgia/supreme-court/2013/s13a0992.html> (дата обращения: 01.04.2023).

²²⁵ См. *State v. Wagstaff*. 164 Ariz. 485 (1990), 794 P.2d 118 // Supreme Court of the United States. – URL: <https://law.justia.com/cases/arizona/supreme-court/1990/cr-88-0299-pr-2.html> (дата обращения: 22.08.2025).

принятие итогового решения (т.е. соблюдался первый, третий и четвертый признак конституционно-правового делегирования), то возможности оказания реального влияния на реализацию таких полномочий и контроля со стороны парламента или правительства представляются весьма ограниченными и скорее даже отсутствующими ввиду особого правового статуса судебной власти, включая неотъемлемые ее элементы – принципы самостоятельности ее беспристрастности²²⁶, что само по себе исключает возможность делегирования судам не соответствующих их конституционно-правовой природе публичных полномочий и вместе с тем делегирование судами полномочий, отнесенных основным законом к их исключительной компетенции.

Относительно не распространено, однако и не исключается, *делегирование полномочий судебной природы*²²⁷ *органам исполнительной власти*. Зачастую данная форма делегирования имеет место, когда законодательные органы наделяют органы исполнительной власти нехарактерными для них полномочиями по разрешению споров. Например, деле Alaska Public Interest Research Group v. State оспаривалась конституционность закона, возлагающего на Апелляционную комиссию по компенсациям работникам полномочия по рассмотрению апелляционных жалоб на решения Совета по компенсациям работникам. Верховный суд Аляски постановил, что законодательный орган «может конституционно делегировать некоторые полномочия по разрешению споров органу исполнительной власти, но не может делегировать судебные полномочия»²²⁸. И в контексте представленной интерпретации передачи полномочий судебной природы, при которой исполнительной власти предоставляется право самостоятельно рассматривать споры и принимать по ним итоговые решения, следует отметить, что имманентно присущая ей форма передачи – посредством принятия закона, законодательная регламентация правил

²²⁶ Подробнее о судебной власти, принципах ее функционирования и соотношении с деятельностью иных ветвей власти см., напр., *Pasquino, P. Prolegomena to a Theory of Judicial Power: The Concept of Judicial Independence in Theory and History // The Law and Practice of International Courts and Tribunals. – 2003. – Vol. 2, № 1. – P. 11-25.*

²²⁷ О критериях разграничения судебных и «квази-судебных» полномочий см. параграф 2 Главы 1.

²²⁸ См. Alaska Public Interest Research Group v. State // Supreme Court of Alaska. – URL: <https://caselaw.findlaw.com/court/ak-supreme-court/1321599.html> (дата обращения: 29.03.2023).

реализации передаваемых публичных полномочий и сопутствующего этому контроля, наряду с правом парламента осуществлять отменить принятый им закон, позволяет признать такую практику конституционно-правовым делегированием.

Немаловажным представляется также отметить, что функциональное делегирование органами, представляющими традиционную триаду властей, не исчерпывается²²⁹. Право на осуществление делегирования, с учетом подхода к устройству системы органов публичной власти и в пределах, установленных основным законом каждого отдельного государства, признается за всеми наделенными конституционной компетенцией органами публичной власти. Иллюстрацией такого подхода выступают, в частности, регламентирующие делегирование правотворческих полномочий правовые нормы отдельных государств²³⁰, а также законодательное закрепление возможности делегирования полномочий, отнесенных к компетенции специальных конституционных органов²³¹.

Территориальное делегирование, в свою очередь, предполагает возможность осуществления взаимной передачи публичных полномочий между различными уровнями государственной власти и наделения публичными полномочиями нижестоящие уровни власти, т. е. делегирование «по вертикали», и в то же время охватывает передачу публичных полномочий «по-горизонтали» в случаях, когда она осуществляется образованными в составе государства публично-правовыми образованиями в отношении друг друга (как правило, при делегировании полномочий с участием двух или более субъектов федерации). При этом территориальное делегирование может подразумевать как общее перераспределение предметов ведения соответствующих уровней (напр., федерации и субъектов или же субъектов федерации, один из которых входит в

²²⁹ В части подходов к содержанию фундаментального принципа разделения властей в современном его преломлении см. *Тиханов Н.А.* Классическое понимание принципа разделения властей и современное государственное устройство: необходимо ли теоретическое переосмысление? // Конституционное и муниципальное право. – 2024. – № 8. – С. 7-13.

²³⁰ В части возможных сторон делегирования правотворческих полномочий см. *Арефина С.И.* Указ. соч. С. 75-85.

²³¹ The Ombudsman Act 1989 № A1989-45 // URL: https://www.legislation.act.gov.au/a/alt_a1989-45co (дата обращения: 05.01.2023).

состав другого²³²), без уточнения уполномоченных на ее реализацию органов, так и возложение конкретных функций и составляющих их публичных полномочий на определенные органы государственной власти того или иного уровня.

Указанные способы передачи публичных полномочий, присущие территориальной форме, как правило, получают институционализацию в рамках ***применяемого в федеративных государствах делегирования***. При этом в зависимости от воплощенной в государствах конституционной модели федерализма и разграничения компетенции возможности его осуществления могут быть также вариативны.

Так, например, в Канаде установилась основанная на прецедентном решении по делу *Attorney-General of Nova Scotia v. Attorney-General of Canada* модель, существенно ограничивающая возможности осуществления делегирования публичных полномочий законодательной природы от федерального парламента легислатурам провинций, и наоборот. В основу данного решения судом был положен сформулированный Верховным Судом Канады тезис об эксклюзивности компетенции законодательных органов каждого уровня и ограниченной Конституционным Актом 1867 года сфере действия принимаемых ими законов, развитие которого можно проследить в выраженном судьей Ташеро мнении, согласно которому допустимость подобного делегирования создавало бы риск передачи законодательных полномочий всех провинций федеральному центру, что привело бы к искажению установленной конституционно установленной модели организации власти²³³. И особый интерес в данном контексте представляет сформулированная судьей Рэндом позиция, в соответствии с которой подобная передача законодательных полномочий привела бы к формированию свойственного для делегирования подчинения федерального парламента и легислатур провинций, что вступило бы в противоречие с такими элементами их

²³² См., например, Постановление Конституционного Суда РФ от 11 мая 1993 года № 9-П «По делу о проверке конституционности Закона Российской Федерации "О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации"» // СЗ РФ. 1993. № 28. Ст. 1083.

²³³ См. *Nova Scotia Inter-delegation case of 1950, Attorney-General of Nova Scotia v. Attorney General of Canada* [1951] S.C.R. 31.

конституционного статуса как автономность и самостоятельность в принятии решений²³⁴.

В то же время в Российской Федерации применение делегирования подчинено меньшим конституционным ограничениям, и определенный интерес в свете изложенного выше подхода о возможности передачи полномочий как между непосредственно уровнями публичной власти, так и действующими на них органами, представляют два выделяемых в российском конституционном праве созвучных конституционно-правовых института – разграничение предметов ведения и полномочий (закреплены, в частности, в статье 3 Конституции Российской Федерации). Е.В. Рябов, например, применительно к Российской Федерации, отмечает, что разграничение предметов ведения осуществляется на уровне отношений Российской Федерации и входящих в ее состав субъектов, в то же время разграничение компетенции и полномочий происходит уже в рамках правоотношений федеральных и региональных органов государственной власти²³⁵. Приведенная позиция представляется верной и находит подтверждение, в частности, в положениях Федеративного договора, статьи I и II которого перечисляют конкретные предметы ведения федеральных органов государственной власти и их совместного с органами государственной власти республик в их составе предметов ведения; в то же время статья IV закрепляет основные начала взаимной передачи (делегирувания) полномочий органами государственной власти федерального и регионального уровней друг другу, и таковых можно назвать два – (1) возможность передачи лишь части полномочий (чем исключается делегирование всего объема компетенции) и (2) соглашение как основание передачи полномочий (то есть добровольное (договорное) делегирование)²³⁶.

²³⁴ Там же. В части разграничения недопустимого делегирования законодательных полномочий между федеральным парламентом и легислатурами провинций и конституционно разрешенного делегирования полномочий административного характера см. также *Lederman, W.R. Some Forms and Limitations of Co-operative Federalism // Canadian Bar Review. – 1967. – Vol. 45. № 3 – P. 409–436.*

²³⁵ *Рябов Е.В.* Разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации: историко-теоретический аспект: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01, 12.00.02. Казань: Казан. гос. ун-т им. В.И. Ульянова-Ленина. 2006. С. 8.

²³⁶ Федеративный договор от 31 марта 1992 года «Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти

Подтверждается представленный подход к территориальному делегированию публичных полномочий и практикой Конституционного Суда РФ, который в Определении от 5 июля 2005 г. № 289-О, констатируя возможность наделения представительных органов субъектов РФ отдельными законодательными полномочиями в случаях, когда «в условиях федеративного государства» это необходимо для осуществления соответствующего регулирования, отметил следующее: «Прямое указание федерального закона на конкретный орган или уровень власти, на который возлагается реализация полномочий, предусмотренных данным федеральным законом, обязывает именно этот орган или уровень власти предоставленные полномочия реализовывать»²³⁷.

Помимо вертикальной формы конституционно-правового делегирования публичных полномочий в федеративных государствах возможно осуществление передачи полномочий и по горизонтали. В отличие от распространенного в Российской Федерации делегирования, осуществляемого внутри системы органов публичной власти одного уровня, в США делегирование государственных полномочий осуществляется не только в рамках системы органов публичной власти разных уровней, но также допускается делегирование органами государственной власти штата полномочий органам государственной власти других штатов, что может предполагать принятие органом власти нормативного правового акта, инкорпорирующего нормативный правовой акт, принятый другим органом власти. Вместе с тем, принципиально важное значение представляет ответ на вопрос, имело ли место делегирование публичных полномочий в принципе и в какой степени.

Определенный интерес в данном контексте представляет решение Верховного суда штата Иллинойс по делу *Coram v. State*. В нем Верховный суд штата Иллинойс отметил, что при инкорпорировании в закон штата норм

суверенных республик в составе Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <https://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 28.11.2022).

²³⁷ Определение Конституционного Суда РФ от 5 июля 2005 года № 289-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запросов Законодательного собрания Красноярского края и Совета администрации Красноярского края о проверке конституционности пункта 5 статьи 1 и подпункта 3 пункта 3 статьи 346.26 Налогового кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 6.

федерального закона, по общему правилу, инкорпорированию подлежат только федеральные законы или отдельные правовые нормы, действующие на момент принятия закона штата, подчеркнув, что одновременное инкорпорирование поправок к федеральному закону, которые потенциально могут быть приняты в будущем, представляет собой незаконное делегирование законодательных полномочий штата²³⁸. То есть обычное дублирование правовых норм, принятых иными органами государственной власти, в тексте закона делегированием не признается. Но автоматическое изменение закона штата вследствие внесения изменений в нормативный правовой акт, принятый другим органом государственной власти, может явиться основанием для признания такого закона не соответствующим конституции.

Немаловажным представляется выделение в рамках территориальной формы *делегирования с участием территориальных образований с особым статусом*.

Наиболее известной его разновидностью является известная британскому праву деволюция, определяемая в конституционно-правовой доктрине в качестве формы децентрализации посредством делегирования составляющих компетенцию органов центральной власти полномочий законодательной, исполнительной и административной природы на уровень территорий при одновременном сохранении их в ведении делеганта²³⁹ и предоставлении гарантий невмешательства в их реализацию делегатом²⁴⁰.

Новой для российской правовой системы разновидностью территориального делегирования публичных полномочий, при том с множественностью лиц на стороне делеганта, является делегирование совокупности публичных полномочий органов государственной власти и местного самоуправления на уровень

²³⁸ См. *Coram v. State of Illinois* // Supreme Court of Illinois. 2013. URL: <https://law.justia.com/cases/illinois/supreme-court/2013/113867.html> (дата обращения: 07.05.2024).

²³⁹ См. *Torrance, D.* Introduction to Devolution in the UK: Briefing Paper CBP 8599. London, 2024. – Текст электронный. // House of Commons Library. – URL: <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8599/> (дата обращения: 22.08.2024).

²⁴⁰ См. *Ирхин И.В.* Принцип субсидиарности: в поисках баланса между централизацией и децентрализацией (государственно-правовой аспект) // Актуальные проблемы российского права. – 2020. – Т. 15. № 11. – С. 160-171.

федеральной территории – публично-правового образования *sui generis*, появившегося в результате конституционной реформы 2020 года²⁴¹.

Так, в соответствии с Федеральным законом от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ органам публичной власти федеральной территории «Сириус» на основании федерального закона, реквизиты которого приведены, передаются отдельные полномочия Российской Федерации: (а) по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения; (б) в отдельных случаях – переданные для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации федеральными законами; полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения; отдельные полномочия Краснодарского края, переданные для осуществления органам публичной власти федеральной территории «Сириус» нормативными правовыми актами Краснодарского края и иные²⁴². При этом допускается и договорный способ делегирования органам публичной власти федеральной территории «Сириус» полномочий органов государственной власти и местного самоуправления, в том числе по собственной инициативе органов власти федеральной территории, практика применения которого свидетельствует о сохранении в руках делеганта руководства реализацией делегируемых публичных полномочий и прав на осуществления контроля за таковой²⁴³.

Муниципальное делегирование имеет место всякий раз, когда государственные полномочия передаются на местный уровень или же муниципальные (по решению вопросов местного значения) полномочия становятся предметом передачи на федеральный или региональный (государственный) уровень, а равно в ведение другого муниципального образования.

²⁴¹ См. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

²⁴² См. ст. 8 Федерального закона от 22 декабря 2020 года № 437-ФЗ «О федеральной территории "Сириус"» // СЗ РФ. 2020. № 52 (Часть I). Ст. 8583.

²⁴³ См., например, Соглашение о передаче полномочий органов публичной власти федеральной территории «Сириус» органам государственной власти Краснодарского края от 30 декабря 2021 года № 22/7-ДС-ФТ // Официальный сайт Губернатора Краснодарского края Администрации Краснодарского края. – URL: <https://admkrasnodar.ru/upload/iblock/002/0029c6e6088bb20182843a5bcaa14a87.pdf> (дата обращения: 10.09.2024).

Возможность делегирования государственных полномочий муниципальным образованиям и (или) действующим в них органам местного самоуправления закреплена и на национальном, и на международном уровне. Так, в соответствии с европейской хартией местного самоуправления к компетенции муниципального уровня власти отнесены в том числе и делегируемые с соблюдением определенных условий центральными и региональными органами власти государственные полномочия²⁴⁴. Аналогичная возможность закреплена, в частности, в Конституции РФ (статья 132), Основном Законе Федеративной Республики Германия (статья 108), Конституции ЮАР (статья 156), и др.

Делегирование государственных полномочий муниципальным образованиям признается конституционно допустимым и в США. В некоторых штатах, например, Вашингтоне, данная форма конституционно-правового делегирования считается исключением из запрета делегирования при условии, что делегируемые полномочия совместимы с целями регулирования или управления на местном уровне, и, пока это требование соблюдается, закон, которым делегируются соответствующие полномочия, необязательно даже должен соответствовать требованиям, предъявляемым к подобным нормативным правовым актам при использовании иных форм конституционно-правового делегирования.

Так, например, в решении по делу *State v. Brown* Верховный суд Северной Дакоты, рассматривая приговор, вынесенный на основании муниципального акта о запрете громкого собачьего лая, затронул вопрос о наличии права штата наделять муниципалитеты полномочиями по установлению преступлений, отметив следующее: законодательный орган не вправе делегировать правотворческие полномочия, если это прямо не разрешено конституцией штата. Вместе с тем, поскольку Конституция Северной Дакоты закрепляет возможность создания

²⁴⁴ См. ст. 4 Европейской хартии местного самоуправления (Страсбург, 15 октября 1985 г.) // Официальный сайт Совета Европы. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007a105> (дата обращения: 18.01.2025).

административно-территориальных единиц с правом самоуправления, происходит косвенная легитимация принятия соответствующих норм на местном уровне²⁴⁵.

В то же время в Российской Федерации передача отдельных государственных полномочий может осуществляться как посредством федеральных законов, так и законами субъектов РФ. Законы субъектов РФ в данном случае используются как для делегирования собственных государственных полномочий, так и для субделегирования переданных органам государственной власти субъектов РФ полномочий Российской Федерации, что допускается лишь в случаях, когда такая возможность напрямую следует из федерального закона или иного нормативного правового акта, являющегося основанием первичного делегирования²⁴⁶. Субъекты Российской Федерации также вправе наделять органы местного самоуправления отдельными принадлежащими им государственными полномочиями посредством издания соответствующего закона субъекта РФ в почти тождественном порядке.

При этом для отдельных видов муниципальных образований могут устанавливаться определенные ограничения или специальные условия. Так, в соответствии с утратившей ныне силу ч. 3 ст. 19 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, по общему правилу, делегированные государственные полномочия вправе были осуществлять лишь органы местного самоуправления муниципальных районов, а также муниципальных и городских округов. Отдельными законодательными актами регламентируется и осуществляется передача государственных полномочий внутригородским территориям городов федерального значения²⁴⁷.

Второй же аспект муниципального делегирования, выражающийся в возможности делегирования непосредственно муниципальных полномочий, обусловлен наличием у муниципальных образований собственной компетенции,

²⁴⁵ См. *State v. Brown* // Supreme Court of New Jersey. 1965. URL: <https://law.justia.com/cases/new-jersey/supreme-court/1965/46-n-j-96-0.html> (дата обращения: 22.08.2023).

²⁴⁶ См. ст. 34 Федерального закона от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // СЗ РФ. 2025. № 12. Ст. 1200; Ст. 52 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 52 (часть I). Ст. 8973.

²⁴⁷ См. *Пешин Н.Л.* Новые тенденции муниципальной реформы: перераспределение полномочий между уровнями публичной власти // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 12. – С. 62-68.

исключительное право по реализации которой гарантируется в том числе и на конституционном уровне.

Муниципальное делегирование может быть реализовано как в отношении представляющих уровни государственной власти субъектов (напр., федерации, образованных в ее составе субъектов, федеральных территорий), так и в пользу других муниципальных образований и действующих в них органов. Примером последнего могут служить утрачивающие силу с 1 января 2027 г. положения Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, которыми регламентирована передача части полномочий поселений по решению вопросов местного значения муниципальным районам, в состав которых они входят.

Делегирование же муниципальных полномочий на государственный уровень допустимо лишь в исключительных случаях, что обусловлено природой местного самоуправления и признаваемым за ним исключительным правом по реализации возложенной на него основным законом компетенции, что составляет основу конституционного строя таких, в частности, государств как Российская Федерация²⁴⁸, ФРГ²⁴⁹, Швейцария²⁵⁰, Испания²⁵¹, Бразилия²⁵².

Нерушимость принципа самостоятельности местного самоуправления и в части реализации полномочий по решению вопросов местного значения была констатирована, например, и Конституционным Судом РФ в Постановлении от 30 ноября 2000 г. № 15-П. В названном решении Конституционный Суд РФ пришел к выводу о неконституционности норм Устава (Основного закона) Курской области на том основании, что таковые, предусматривая возможность передачи на государственный уровень любого объема полномочий по решению вопросов

²⁴⁸ См. ст. 12, 130-132 Конституции Российской Федерации, а также Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 года № 15-П // СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.

²⁴⁹ Ст. 28 Основного Закона Федеративной Республики Германия (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland): принят 23 мая 1949 года // Официальный сайт Бундестага. – URL: <https://www.bundestag.de/> (дата обращения: 28.11.2024).

²⁵⁰ Ст. 50 Конституции Швейцарии от 18 апреля 1999 года // Официальный сайт Национального Совета. – URL: <https://www.parlament.ch/en/über-das-parlament/how-does-the-swiss-parliament-work/Rules-governing-parliamentary-procedures/federal-constitution> (дата обращения: 10.09.2025).

²⁵¹ Ст. 137 и ст. 140 Конституции Испании // Официальный сайт Сената. – URL: <https://www.senado.es/web/conocersenado/normas/constitucion/detalleconstitucioncompleta/index.html?lang=en> (дата обращения: 10.09.2025).

²⁵² Ст. 18 и ст. 34 Конституции Федеративной Республики Бразилия // Официальный сайт Правительства. – URL: <https://www.gov.br/cade/en/content-hubs/legislation/brazilian-constitution> (дата обращения: 10.09.2025).

местного значения, могут повлечь ограничение прав граждан на осуществление местного самоуправления или же создать угрозу его существования на территории указанного субъекта Российской Федерации²⁵³, что при этом в доктрине в качестве абсолютного препятствия для осуществления так называемого «обратного делегирования» не признается²⁵⁴.

В случаях же, когда на конституционном уровне непосредственно самостоятельность местного самоуправления в части реализации его исключительной компетенции не закреплена, подобное делегирование муниципальных полномочий не может быть исключено при условии соблюдения иных конституционных принципов и установленных в соответствии с основным законом процедур.

Таким образом, по результатам представленного выше анализа публичного делегирования, основанного на материалах правоприменительной практики, доктринальных и нормативных источниках, можно сделать следующие выводы:

1. Публичное конституционно-правовое делегирование предполагает передачу государственных полномочий и полномочий по решению вопросов местного значения между образованными в составе государства публично-правовыми образованиями, органами государственной власти и местного самоуправления и, таким образом, обеспечивает сохранение публичных полномочий в ведении государства.

2. Публичное делегирование в зависимости от характера конституционно-правовых последствий акта соответствующего делегирования подразделяется еще на две формы – функциональное и территориальное делегирование.

3. Вследствие функционального делегирования компетенция органов публичной власти дополняется несвойственными им по природе полномочиями,

²⁵³ Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 года № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года "О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области"» // СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.

²⁵⁴ См. *Пешин Н.Л.* К вопросу о допустимости перераспределения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. – 2018. – № 2. – С. 44-48.

выступающими субсидиарными по отношению к их первичной компетенции, установленной конституцией. При этом вариативность функционального делегирования основывается на принципе разделения властей и предполагает выделение делегирования полномочий законодательной и исполнительной природы, а также предопределяется закрепленным на конституционном уровне статусом органов, к традиционной триаде властей не отнесенным, которые также могут выступать как делегантом, так и делегатом.

4. Территориальное, в свою очередь, предполагает перераспределение публичных полномочий между различными уровнями реализации публичной власти и объединяет делегирование, реализуемое с участием федерации и входящих в ее состав субъектов, территориальных образований с особым конституционно-правовым статусом, а также муниципалитетов.

§ 2. Делегирование публичных полномочий субъектам, не входящим в систему органов публичной власти

Данная форма делегирования имеет место при передаче или наделении публичными полномочиями субъектов, которые не являются частью системы органов государственной власти и местного самоуправления, и их особая роль в демократическом обществе в рамках перспективных направлений его развития признавалась уже в правовой доктрине советского периода²⁵⁵. При этом допустимость такой практики при условии соблюдения определенных требований сегодня признается и реализуется во многих государствах, включая Германию²⁵⁶ и Соединенные Штаты Америки²⁵⁷, и в доктрине именуется также «частным»²⁵⁸.

²⁵⁵См. Козлов Ю.М. Участие общественности в советском государственном управлении / Ю.М. Козлов // Советское государство и общественность в условиях развернутого строительства коммунизма: [Сборник статей] / Под редакцией Н.Г. Александрова. – М.: Издательство Московского университета, 1962. – С. 128.

²⁵⁶ См. Васильева С.В. Передача государственных полномочий организациям: правовой механизм // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 5. С. 28-37.

²⁵⁷ См., напр., Liebmann, George W. Delegation to Private Parties in American Constitutional Law // Indiana Law Journal. – 1975. – Vol. 50: Iss. 4, Article 3. – P. 650-719.

²⁵⁸ См. Rice, James. The Private Nondelegation Doctrine: Preventing the Delegation of Regulatory Authority to Private Parties and International Organizations // California Law Review. – 2017. – Vol. 105. – P. 539-572.

Сами же выступающие на стороне делегата субъекты в доктрине и правоприменительной практике именуются также «субъектами частного права»²⁵⁹, «негосударственными организациями»²⁶⁰ или же «субъектами, не относящимися к системе публичной власти»²⁶¹, однако термин «субъекты, не входящие в систему органов публичной власти» представляется наиболее точно отражающим их сущность, что подтверждается и приведенным ниже исследованием.

Следует отметить, что складывающиеся при передаче публичных полномочий субъектам частного права отношения в доктрине, преимущественно административно-правовой²⁶², нередко также называют «аутсорсингом», что порождает определенные споры, связанные с вопросом о возможности рассмотрения данной формы в рамках конституционно-правового института делегирования публичных полномочий.

Для разрешения названной проблемы следует обратиться к соответствующим доктринальным источникам административного права и отдельным нормативным источникам, в которых, как представляется ввиду изложенных ниже причин, ошибочно представляется использование термина «аутсорсинг»²⁶³.

Анализ источников, посвященных исследованию административно-правового механизма аутсорсинга, свидетельствует о том, что основной целью его использования является снижение нагрузки на властный аппарат, экономия бюджетного финансирования и оптимизация работы системы государственного

²⁵⁹ См. *Васильева А.Ф.* Осуществление субъектами частного права государственно-властных полномочий // Вестник СПбГУ. Сер. 14. 2011. Вып. 3. С. 81-88.

²⁶⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 19 мая 1998 года № 15-П // СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2491.

²⁶¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2012 года № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного собрания Ростовской области» // СЗ РФ. 2012. № 31. Ст. 4470.

²⁶² Встречается данный термин и в конституционно-правовой доктрине. Так, например, А. Шайо и Р. Уитц аутсорсингом называют передачу государственных полномочий частным субъектам. См. Конституция свободы: введение в юридический конституционализм / Андраш Шайо, Рената Уитц; пер. с англ. Д.В. Сичинавы и Е.А. Захаровой. Москва: Институт права и публичной политики, 2021. С. 201-203.

²⁶³ См., в частности, Постановление Администрации Липецкой области от 29 декабря 2006 года № 201 «Об утверждении Регламента применения аутсорсинга в работе исполнительных органов государственной власти Липецкой области, управления, контроля и мониторинга эффективности исполнения переданных на аутсорсинг видов деятельности» // СПС «Консультант-Плюс» (дата обращения: 04.04.2020), Постановление Администрации Тамбовской области от 24 июня 2014 года № 664 «О механизме аутсорсинга в деятельности органов исполнительной власти области и областных государственных учреждений» // СПС Гарант (дата обращения: 04.04.2020).

управления в целом²⁶⁴, сам же «аутсорсинг» в данном контексте рассматривается в качестве «особой управленческой технологии», и его применение позволяет повысить эффективность функционирования государственных и муниципальных органов по основным направлениям их деятельности²⁶⁵. Важной чертой аутсорсинга, позволяющей разграничить его с частной формой конституционно-правового делегирования, выступает признаваемое и правоведами, и органами государственной власти условие о передаче в рамках него лишь неосновных, чаще хозяйственных²⁶⁶, функций или процессов органов публичной власти, несвязанных с реализацией публично-властных или публично-значимых полномочий²⁶⁷.

Тождественный подход к делегированию иллюстрируют и акты органов государственной власти. Так, например, Министерством образования и науки Российской Федерации аутсорсинг характеризовался в качестве механизма государственно-частного партнерства, предполагающего передачу внешним исполнителям на основании гражданско-правового договора функции обеспечения и управления (т.е. функций обслуживающего характера, напр., по организации питания²⁶⁸), с целью сосредоточения усилий на основном виде деятельности²⁶⁹.

Единого подхода к вопросу о том, какие субъекты могут быть наделены публичными полномочиями в рамках конституционно-правового делегирования, на законодательном уровне и в доктрине пока не выработано. В связи с чем возможность делегирования соответствующих полномочий тем или иным частным

²⁶⁴ См., например, *Лукьянова В.В.* Повышение эффективности деятельности органов власти в результате внедрения аутсорсинга // Вестник СамГУ. 2015. №2 (124). С. 225-235.

²⁶⁵ *Шестоперов А.М.* Концепция аутсорсинга и возможности ее применения в деятельности органов государственной власти // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2009. № 19. С. 45-50.

²⁶⁶ См. *Поветкина Н.А.* "Цифровой" бюджет: будущее или настоящее? // Финансовое право. 2019. № 8. С. 8-11.

²⁶⁷ *Талатина Э.В.* Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект): Монография. М.: ИД «Юриспруденция», 2015.

²⁶⁸ См. Постановление Правительства Архангельской области от 12 октября 2012 года № 462-пп «Об утверждении государственной программы Архангельской области "Развитие здравоохранения Архангельской области" // СПС Гарант (дата обращения: 04.04.2020).

²⁶⁹ Письмо Министерства образования и науки РФ от 4 февраля 2011 года № 03-6 «О применении механизмов частно-государственного партнерства в сфере образования» // СПС Гарант. – URL: <https://base.garant.ru/55170529/> (дата обращения: 10.05.2021).

субъектам, созданным в определенной организационно-правовой форме, часто решается уже по факту их наделения таковыми²⁷⁰.

Анализ практики применения частного делегирования свидетельствует о возможности выделения трех его разновидностей – в зависимости от типа делегата. В качестве последнего могут выступать: *во-первых*, субъекты, непосредственно создаваемые государством или, при наличии прямого нормативного предписания, частными лицами для решения тех или иных задач в отдельных сферах (государственные и муниципальные учреждения и предприятия, публично-правовые компании и др.); *во-вторых*, добровольно созданные гражданами объединения; и *в-третьих*, организации, участвующие в осуществлении публично-значимых функций²⁷¹.

Делегирование публичных полномочий субъектам, создаваемым непосредственно государством для решения тех или иных задач в отдельных сферах, является дискуссионной формой, в частности, и на основании того, что не все созданные государством организации, как представляется, можно признать истинно «частными».

Широкое распространение в Российской Федерации получила практика создания государственных корпораций и компаний, которые в силу прямого законодательного предписания, являются некоммерческими организациями, созданными для осуществления определенных общественно-полезных функций и (или) оказания государственных услуг. Следует отметить, что создание некоторых государственных корпораций последовало вслед за упразднением соответствующих федеральных органов исполнительной власти (например,

²⁷⁰ Предметом судебного оспаривания, как правило, выступает сама возможность осуществления тех или иных публичных полномочий конкретными организациями, в т. ч. и с позиции соблюдения процедуры делегирования. См., например, Определение Конституционного Суда РФ от 15 сентября 2015 г. № 1838-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы закрытого акционерного общества «Юрэнерго» на нарушение конституционных прав и свобод положениями пунктов 5, 6 и 10 статьи 7.1 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

²⁷¹ См. также Шелудченко И.А. Делегирование отдельных публичных полномочий субъектам частного права в Российской Федерации: постановка проблемы // Конституционное и муниципальное право. – 2022. – № 9. – С. 70-76.

Федерального агентства по атомной энергии²⁷²). Функции же вновь созданных субъектов во многом коррелируют тем, которые были закреплены за упраздненными органами государственного управления, в связи с чем отнесение «автономных» государственных корпораций и компаний к негосударственному сектору все же не представляется возможным.

Создание Российской Федерацией на основании закона или решения Правительства РФ публично-правовых компаний, наделенных функциями и полномочиями публично-правового характера и осуществляющих свою деятельность в интересах государства и общества, в целом, преследует те же цели, что и создание государственных корпораций и компаний, об этом говорится и в пояснительной записке к соответствующему законопроекту²⁷³, в которой также обозначена перспектива преобразования в данную организационно-правовую форму государственных компаний и корпораций.

Государственные и муниципальные предприятия и учреждения, регулирование которых отнесено исключительно к сфере частного права, Конституционным Судом РФ также признаются носителями публично значимых функций²⁷⁴, дополнительное значение которых по отношению к основному виду осуществляемой ими деятельности, в отличие от названных выше субъектов, в большей степени позволяет назвать их «частными».

В качестве дополнительного аргумента, свидетельствующего о невозможности признания перечисленных организационно-правовых форм «негосударственными организациями», можно назвать нормы Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ, в соответствии с которыми исключается возможность выступления всеми ними, а также созданными ими хозяйственными

²⁷² Указ Президента РФ от 20 марта 2008 года № 369 «О мерах по созданию Государственной корпорации по атомной энергии» // СЗ РФ. 2008. № 12. Ст. 1112. См. также Пояснительную записку к Проекту Федерального закона № 99062966-2 «О внесении дополнений в Федеральный закон «О некоммерческих организациях».

²⁷³ Пояснительная записка к проекту Федерального закона № 252441-6 «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СОЗД ГАС «Законотворчество» – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/252441-6> (дата обращения: 24.02.2023).

²⁷⁴ Определение Конституционного Суда РФ от 18 июля 2017 года № 1447-О «По жалобе граждан Вишневецкого Бориса Лазаревича и Шапчица Павла Анатольевича на нарушение их конституционных прав частью 3 статьи 9 Федерального закона «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2017. № 6.

обществами и некоммерческими организациями, на стороне частного партнера в соглашениях о государственно-частном или муниципально-частном партнерстве²⁷⁵.

Уместным представляется отнести к рассматриваемой форме делегирование и другой вид негосударственных субъектов, делегирование публичных полномочий которым в доктрине рассматривается в качестве специального способа организации публичной власти на отдельных территориях²⁷⁶. Таковыми являются управляющие компании, фонды и иные юридические лица различных организационно-правовых форм, создаваемые для осуществления функций и полномочий органов публичной власти на отдельных территориях, что в доктрине характеризуется в качестве «уникального правового явления»²⁷⁷.

Создание управляющих компаний предусмотрено и для территорий опережающего социально-экономического развития (далее – ТОСЭР)²⁷⁸ и, по решению Правительства РФ, для свободного порта Владивосток²⁷⁹. Постановлением Правительства РФ от 30 апреля 2015 г. № 432 в качестве таковой определено акционерное общество «Корпорация развития Дальнего Востока и Арктики» со 100 % государственным участием, и делегирование ей соответствующих публичных полномочий заключением соглашения не сопровождается²⁸⁰. Похожим образом реализовано делегирование публичных полномочий инновационным научно-технологическим центрам²⁸¹ и управляющей

²⁷⁵ См. Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 29 (часть I). Ст. 4350.

²⁷⁶ См. Ежукова О.А., Малютин Н.С. Особенности организации публичной власти на отдельных территориях: опыт Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 12. С. 13-23.

²⁷⁷ Комарова В.В. Особый правовой статус территорий в России (на примере инновационного центра "Сколково") // Российская юстиция. 2011. № 6. С. 44-47.

²⁷⁸ Федеральный закон от 29 декабря 2014 года № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015 № 1 (часть I). Ст. 26.

²⁷⁹ Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток» // СЗ РФ. 2015. № 29 (часть I). Ст. 4338.

²⁸⁰ См. Постановление Правительства РФ от 30 апреля 2015 года № 432 «Об управляющей компании, осуществляющей функции по управлению Арктической зоной Российской Федерации, а также территориями опережающего социально-экономического развития в субъектах Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, Арктической зоне Российской Федерации и свободным портом Владивосток» // СЗ РФ. 2015. № 19. Ст. 2836.

²⁸¹ См. Федеральный закон от 29 июля 2017 года № 216-ФЗ «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; Федеральный закон от 28 сентября 2010 года № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково» // СЗ РФ. 2017. № 31 (часть I). Ст. 4765.

компании созданной в 2020 году территории с особым статусом – Арктической зоны Российской Федерации²⁸².

Феномен субъектов, формально функционирующих в сфере частного права, но при этом созданных государством и наделенных им публично-властными полномочиями, встречается и в других странах, – например, в Великобритании. Знаковым в данном контексте является и исследованное выше дело *R v Panel on Take-Overs and Mergers, ex parte Datafin*, касающееся специального созданного государством в качестве частного субъекта (*private body*) Комитета по слияниям и поглощениям, не являющегося при этом органом публичной власти и наделенного при этом регуляторными полномочиями в области слияний и поглощений, что наряду с иными особенностями его правового статуса явилось основанием для признания публичной его природы²⁸³

Делегирование публичных полномочий добровольным объединениям граждан, в том числе коммерческим и некоммерческим организациям разнообразных организационно-правовых форм в большей степени отражает «частную» природу рассматриваемой формы конституционно-правового делегирования.

Причиной выделения объединений граждан в качестве отдельного вида субъектов, наделенных делегированными публичными полномочиями, и в то же время отличительной их чертой, является создание таковых исключительно гражданами или их объединениями не на основании предписания закона, а по собственной воле последних.

Объединениями граждан в строгом смысле признаются создаваемые ими на добровольной основе и по собственной инициативе формирования для защиты своих интересов и достижения общих целей²⁸⁴. При этом в российском

²⁸² Федеральный закон от 13 июля 2020 года № 193-ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020 № 29. Ст. 4503.

²⁸³ *R v Panel on Take-overs and Mergers, ex parte Datafin plc and another (Norton Opax plc and another intervening)* [1987] 1 All ER 564 // URL: <http://www.nadr.co.uk/articles/published/ArbitrationOlderReports/Data%20Fin%201986.pdf> (дата обращения: 17.06.2024).

²⁸⁴ Определение Конституционного Суда РФ от 19 марта 1997 г. № 20-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Омского городского Совета как несоответствующей требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. – URL: <https://www.ksrf.ru> (дата обращения: 01.10.2024).

законодательстве используется термин «общественные объединения», в основе которого лежат также признаки самоуправления и некоммерческого характера деятельности. Используемое в Федеральном законе «Об общественных объединениях» определение отражает узкий смысл рассматриваемого понятия, исключает возможность признания отдельных форм самоорганизации граждан (например, коммерческих юридических лиц²⁸⁵) в качестве объединений, в связи с чем, как и сам закон, подвергается критике²⁸⁶.

Встречаются случаи, когда требование о создании организации устанавливается непосредственно в законе, однако фактического участия в ее учреждении и деятельности государство не принимает. В качестве примера можно привести Совет рынка, «некоммерческую организацию, которая образована в организационно-правовой форме ассоциации (союза) в виде некоммерческого партнерства и объединяет на основе членства субъектов электроэнергетики и крупных потребителей электрической энергии»²⁸⁷. Необходимость ее создания и основные полномочия установлены в Федеральном законе «Об электроэнергетике», при этом, в отличие, например, от создаваемых государственных корпораций, также признаваемых в доктрине осуществляющими делегированные государственные полномочия, государство или непосредственно аффилированные с ним лица не выступают его учредителем.

Делегирование публичных полномочий организациям, участвующим в осуществлении публично-значимых функций, может осуществляться на основании непосредственного их (либо их членов) участия в осуществлении тех или иных публично-значимых функций, что требует вмешательства со стороны государства.

²⁸⁵ При этом, Конституционным Судом РФ они были признаны в качестве таковых в Постановлении от 24 октября 1996 года № 17-П «По делу о проверке конституционности части первой статьи 2 Федерального закона от 7 марта 1996 года «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об акцизах»» // СЗ РФ. 1996. № 45. Ст. 5202

²⁸⁶ См., напр., *Тристан Д.А.* Объединения граждан: понятие и признаки (в контексте правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации) // Журнал Конституционного правосудия. 2017. № 3. С. 10-18.

²⁸⁷ Статья 33 Федерального закона от 26 марта 2003 года № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» // СЗ РФ. 2003. № 13. Ст. 1177.

Наделении таких организаций, а именно – нотариальных палат, являющихся профессиональными объединениями занимающихся частной практикой нотариусов, отдельными публичными полномочиями в Российской Федерации впервые было признано Конституционным Судом РФ в Постановлении от 19 мая 1998 года № 15-П²⁸⁸. Особое публично-правовое предназначение нотариальных палат обусловлено самой сущностью института нотариата как особой внесудебной формы защиты прав и законных интересов граждан и юридических лиц²⁸⁹. Нотариат И.Г. Черемных также определяет в качестве «института гражданского общества, представляющего собой самоуправляющееся профессиональное сообщество нотариусов, наделенных властными полномочиями и осуществляющих от имени Российской Федерации публичную деятельность²⁹⁰». Особая значимость подобных объединений признается в отдельных государствах и на конституционном уровне. Так, например, статья 236 Конституции Бразилии прямо возлагает осуществление нотариальной деятельности на негосударственные организации и одновременно с этим устанавливает необходимость наделения их государством соответствующими правами²⁹¹.

Публичный характер полномочий нотариальных палат, создание которых законодательно предусмотрено, следует непосредственно из Основ законодательства Российской Федерации о нотариате и состоит в возможности совершения данными субъектами нехарактерных для других профессиональных объединений действий, в частности, по осуществлению контроля за исполнением занимающимися частной практикой нотариусами предусмотренных законом обязанностей и проведению проверок организации их работы (статья 34²⁹²).

²⁸⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 19 мая 1998 года № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате» // СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2491.

²⁸⁹ Статья 1 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате (утв. ВС РФ 11.02.1993 № 4462-1) // Ведомости съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 10. Ст. 357.

²⁹⁰ Цит. по Романовская О.В. Публичные корпорации в российском праве. М.: Издательство «Юрлитинформ», 2010. С. 221.

²⁹¹ Конституция Федеративной Республики Бразилия // URL: <https://www.gov.br/cade/en/content-hubs/legislation/brazilian-constitution> (дата обращения: 10.09.2025).

²⁹² Статья 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате (утв. ВС РФ 11.02.1993 № 4462-1) // Российская газета. 1993. № 49.

Возможность отнесения подобных организаций к объединениям была исключена и Европейским Судом по правам человека ввиду выполнения ими «важных публично-правовых функций, преследующих цель защиты прав других лиц»²⁹³.

Аналогичный подход применяется также для обоснования публично-правовой природы деятельности адвокатов и их профессиональных объединений. Публичная значимость профессиональных обязанностей адвокатов обусловлена не только соответствующими положениями закона в части осуществления ими деятельности в целях защиты прав, свобод и интересов граждан и юридических лиц²⁹⁴, но и, как указывает Конституционный Суд РФ²⁹⁵, связана с реализацией конституционных прав граждан, нуждающихся в получении квалифицированной юридической помощи, в связи с чем может рассматриваться и в качестве гарантии их реализации.

Особое значение деятельности адвокатов, как отмечается уже в другом решении Конституционного Суда РФ²⁹⁶, предопределяет необходимость установления требований к порядку образования их профессиональных сообществ, что и было сделано в Федеральном законе «Об адвокатской деятельности и адвокатуре», при этом они остаются институтами гражданского общества и интеграции указанных объединений в систему органов государственной власти и местного самоуправления не происходит, они продолжают осуществлять свою

²⁹³ Решение Европейского Суда по правам человека от 3 апреля 2001 года «По вопросу приемлемости жалобы № 44319/98 «Ольга Валентиновна Романовская против Российской Федерации» // Журнал российского права. 2001. № 8.

²⁹⁴ Статья 1 Федерального закона от 31 мая 2002 года № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 23. Ст. 2102.

²⁹⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 23 декабря 1999 года № 18-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 1, 2, 4 и 6 Федерального закона от 4 января 1999 года "О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1999 год" и статьи 1 Федерального закона от 30 марта 1999 года "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1998 год" в связи с жалобами граждан, общественных организаций инвалидов и запросами судов» // СЗ РФ. 2000. № 3. Ст. 353.

²⁹⁶ Определение Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2000 года № 282-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Бородин Валентина Ивановича, Кушнира Станислава Ивановича и Шумского Владимира Степановича на нарушение их конституционных прав частью второй статьи 3 Положения об адвокатуре и частью третьей статьи 322 Гражданского процессуального кодекса РСФСР» // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. – URL: <https://www.ksrf.ru> (дата обращения: 01.10.2024).

деятельность на основе принципов законности, независимости, самоуправления и корпоративности²⁹⁷.

Несколько иной подход был использован для обоснования возможности возложения соответствующих полномочий на саморегулируемые организации, в соответствии с действующим законодательством являющиеся основанными на членстве некоммерческими организациями, объединяющими субъектов профессиональной или предпринимательской деятельности²⁹⁸. При этом, в соответствии с Федеральным законом «О саморегулируемых организациях» создание таковых в отдельных сферах общественной жизни может стать обязательным в силу прямого указания федерального законодателя. Так, например, федеральными законами от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» предусмотрено создание, соответственно, саморегулируемых организаций оценщиков и арбитражных управляющих, публичная значимость деятельности которых также была констатирована Конституционным Судом РФ²⁹⁹.

Немаловажное значение в данном контексте имеет классификация объединений на частные и публичные. В практике Европейского Суда по правам человека выработаны критерии отнесения объединений к той или иной категории³⁰⁰. В числе таковых в деле Херман против Германии приводились следующие: (а) создание гражданами или законодательным органом; (б) интегрированность в структуры государства; (в) осуществление административной, нормотворческой или дисциплинарной власти; (г) наличие цели действия в «общем интересе». Отнесение объединений к частным или

²⁹⁷ Статья 3 Федерального закона от 31 мая 2002 года № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 23. Ст. 2102.

²⁹⁸ Статья 3 Федерального закона от 1 декабря 2007 года № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6076.

²⁹⁹ См. Постановление Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2005 года № 12-П «По делу о проверке конституционности абзаца восьмого пункта 1 статьи 20 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой гражданина А.Г. Меженцева»; Определение Конституционного Суда РФ от 10 февраля 2009 года № 461-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мисовца Василия Григорьевича на нарушение его конституционных прав положениями статей 15 и 24⁶ Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации».

³⁰⁰ См., например, Постановление Европейского Суда по правам человека от 20 января 2011 года по делу «Херман (Hermann) против Германии» (жалоба № 9300/07) // URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-102975> (дата обращения: 04.04.2020).

публичным предопределяет возможность защиты ими прав в Европейском Суде по правам человека, что представляет собой отдельное гарантированное Конституцией РФ право, возможность реализации которого объединениями, наделенными отдельными публичными полномочиями, может быть поставлена под сомнение.

Попытка закрепления двух названных видов объединений была предпринята и российским законодателем. Федеральный закон «Об общественных объединениях» предусматривает возможность создания государственно-общественных и общественно-государственных объединений, природа которых, ввиду отсутствия необходимого законодательного регулирования, остается предметом научных дискуссий. Г.Н. Митин в числе их отличительных признаков называет возможность создания как по инициативе граждан, так и по инициативе государства, участие которого в их деятельности, в том числе посредством возложения определенных задач, также является обязательным. Это, однако, не равнозначно наделению их государственными полномочиями, что, по мнению автора, также является допустимым³⁰¹.

Между тем, И.В. Аленкин отмечает нецелесообразность выделения категории общественно-государственных и государственно-общественных объединений на современном этапе, в связи с чем предлагает исключить их из действующего законодательства, заменив новым типом «объединений публично-правового характера»³⁰², подвидом которого он отдельно называет «облеченные отдельными властными (государственными) полномочиями»³⁰³.

Важно также отметить, что выполнение представителями той или иной профессии или сферы деятельности публично-правовых функций необязательно влечет делегирование публичных полномочий их профессиональным объединениям, последнее следует рассматривать как исключительную прерогативу

³⁰¹ Митин Г.Н. Особенности правового статуса общественно-государственных и государственно-общественных объединений // Конституционное и муниципальное право. – 2014. № 2. – С. 18-21.

³⁰² Аленкин И.В. Указ. соч. С. 77-79.

³⁰³ Там же. С. 74.

законодателя³⁰⁴. В отношении упомянутых выше саморегулируемых организаций Конституционный Суд РФ отметил, что их создание, равно как и возложение на них отдельных публичных полномочий является частью экономической политики государства³⁰⁵, при этом их статус как профессиональных объединений и институтов гражданского общества сохраняется, хотя на них и накладываются дополнительные обременения в виде соответствующих властных полномочий и сопутствующего их передаче контроля за деятельностью со стороны государства.

Очевидным представляется вывод о невозможности рассмотрения делегирования названным выше «публичными» организациями в контексте реализации ими конституционного права на участие в управлении делами государства, поскольку отнесение таких создаваемых государством, без участия граждан, организаций к «объединениям», даже в самом широком смысле, невозможно. Как следствие, и признание рассмотренных выше форм истинно «частным» делегированием также возможно лишь с упомянутыми выше оговорками.

Во всяком случае, возложение на автономные субъекты, не входящие в систему органов публичной власти, отдельных государственных (или иных публичных) полномочий влечет, как отметил Конституционный Суд РФ³⁰⁶, дополнение их статуса публично-правовым элементом. В связи с этим, например, в зарубежной доктрине для обозначения таких субъектов используются термин «квази-автономные негосударственные организации» (англ. – *quasi-autonomous non-governmental organization*)³⁰⁷, в отечественной доктрине, в том числе и для рассматриваемых целей, предлагается также ввести конструкцию «юридического лица публичного права»³⁰⁸. При этом, однако, представляется, что наделение

³⁰⁴ Так, например, в Определении от 13 мая 2010 года № 686-О-О Конституционный Суд РФ указал, что саморегулируемые организации субсидиарно наделяются правами по осуществлению определенных действий.

³⁰⁵ Определение Конституционного Суда РФ от 10 февраля 2009 года № 461-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мисовца Василия Григорьевича на нарушение его конституционных прав положениями статей 15 и 246 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2009. № 5.

³⁰⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2005 года № 12-П.

³⁰⁷ См., например, Seidman, Guy I. It Takes Three to Quango: On the Rule-Making Powers of Independent Administrative Agencies ('Quangos'). – Текст: электронный URL: <https://ssrn.com/abstract=885924> (дата обращения: 18.01.2023).

³⁰⁸ Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М.: Норма, 2007. С. 76-79.

истинных негосударственных субъектов отдельными полномочиями публично-правовой природы не должно приводить к необходимости изменения ими организационно-правовой формы, поскольку реализация ими делегированных государственных или муниципальных полномочий не влечет их интеграцию в систему органов публичной власти и не исключает возможность осуществления ими основных видов деятельности, для целей которых они изначально и создавались.

Интересным в данном контексте представляется реализованное в Великобритании решение. Так, Акт о правах человека 1998 года, предоставляя гражданам право оспаривания в суде нарушающих их «конвенционные» права действий субъектов властных полномочий, закрепляет понятие «public bodies», уточняя, что к таковым относятся не только суды или трибуналы, но и любые иные лица, отдельные из осуществляемых функций которых являются функциями публичного характера³⁰⁹, но лишь в той части, в которой реализация соответствующих публичных функций затрагивает права заявителей, и при этом действия, не связанные с их реализацией, не могут быть предметом судебного рассмотрения в рамках споров о нарушении конвенционных прав³¹⁰.

Двойственная правовая природа организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, с точки зрения конституционного права вызывает немало вопросов, связанных с их статусом, особенно в контексте их компетенции и ответственности.

Делегирование публичных полномочий объединениям граждан является конституционно допустимым, однако возложение на автономные субъекты отдельных государственных полномочий во всяком случае не должно приводить к их интеграции в систему органов государственной власти или же местного самоуправления.

³⁰⁹ The Human Rights Act 1998 // URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/42/crossheading/public-authorities>.

³¹⁰ Alder, J. Constitutional and Administrative Law / J. Alder. – 10th edition. – Palgrave Macmillan, 2015. – P. 497-499.

При делегировании передающий соответствующие полномочия субъект власти связан требованием обеспечения согласованности частных и публичных интересов, согласно которому передаваемые им полномочия не должны противоречить целям деятельности, указанным в учредительных документах принимающих их организаций. Приведенные требования обусловлены конституционным принципом недопустимости искажения самого существа реализуемых принимающими такие полномочия негосударственными организациями прав (например, права заниматься предпринимательской деятельностью для коммерческих юридических лиц)³¹¹.

Важным представляется и определение характера передаваемых полномочий. Данный вопрос, как и рассматриваемый институт делегирования в целом, нормативно не урегулирован. Возможность делегирования отдельных групп полномочий была выработана в правоприменительной практике, предложения о передаче некоторых государственных полномочий встречаются и в научных работах.

Так, например, Конституционный Суд РФ, высказывался о возможности делегирования следующих групп полномочий: организационно-контрольных³¹²; публичных нормотворческих, исполнительно-распорядительных и контрольных³¹³. С.В. Васильева³¹⁴ предлагает также передавать негосударственным организациям полномочия по оказанию публичных услуг и иные, способствующие реализации государственных функций (например, по ведению различного рода реестров³¹⁵). Д.В. Шутько предложил отдельную классификацию передаваемых

³¹¹ См. Постановление Конституционного Суда РФ от 31 мая 2005 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» в связи с запросами Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай, Волгоградской областной Думы, группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина С.Н. Шевцова» // СЗ РФ. 2005. № 23. Ст. 2311.

³¹² Постановление Конституционного Суда РФ от 19 мая 1998 года № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате» // СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2491.

³¹³ Постановление Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2005 года № 12-П // СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 335.

³¹⁴ Васильева С.В. Передача государственных полномочий организациям: правовой механизм // Сравнительное конституционное обозрение. – 2015. – № 5. – С. 1-10.

³¹⁵ Данное предложение содержалось и в Проекте Приказа МЧС России «Об утверждении Порядка формирования и ведения реестра общественных объединений пожарной охраны и сводного реестра добровольных пожарных» (по состоянию на 17.09.2018) // СПС «Консультант-Плюс» (дата обращения: 04.04.2020).

негосударственным институтам «функций»: (1) по принятию нормативных правовых актов; (2) в сфере контроля и надзора; (3) по управлению государственным имуществом; (4) по оказанию услуг гражданам и организациям, в частности, в сфере здравоохранения и социальной защиты³¹⁶.

В связи с предложением Д.В. Шутько делегировать негосударственным институтам функции в сфере контроля и надзора с одновременной передачей права «подвергать штрафу»³¹⁷, следует также отметить, что совершение субъектами, не входящими в систему органов публичной власти, сопоставимых по форме и последствиям с применяемыми исключительно компетентными властными органами мерами административного принуждения действий Конституционным Судом РФ было признано недопустимым³¹⁸.

Одним из фундаментальных конституционных принципов является обязанность государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека. Его необходимо учитывать и при делегировании государственных полномочий субъектам, не входящим в систему органов публичной власти. Установление вытекающих из этого требования обязанностей наделенных такими полномочиями субъектов, хотя и является вмешательством в их деятельность и ограничением прав, в некоторых случаях представляется необходимым. Данный вывод был сделан Конституционным Судом РФ в Постановлении от 18 июля 2012 года № 19-П, в котором также были сформулированы критерии допустимости возложения соответствующих обязанностей на негосударственные организации в качестве условия реализации ими переданных полномочий. Во-первых, деятельность данных организаций должна быть публично-значимой. Во-вторых, их деятельность должна затрагивать права и свободы граждан. В-третьих, соответствующее «универсальное регулирование» должно быть установлено на федеральном уровне при возможности установления дополнительных гарантий субъектами РФ.

³¹⁶ Шутько Д.В. О передаче некоторых функций государственных органов негосударственным институтам // Труды ИГП РАН. – 2007. – № 4. – С. 223-233.

³¹⁷ Там же.

³¹⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 31 мая 2016 года № 14-П // СЗ РФ. 2016. № 24. Ст. 3602.

Приведенная правовая позиция о допустимости возложения дополнительных обязанностей по обеспечению соблюдения прав граждан на негосударственные институты является не единственной в практике Конституционного Суда РФ, который также высказывался и о возможности вовлечения тех или иных наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями субъектов (в частности, государственных и муниципальных предприятий и учреждений) в механизм обеспечения гарантированных конституционных прав³¹⁹.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что субъекты, наделенные отдельными государственными или иными публичными полномочиями, осуществляют три блока соответствующих прав и обязанностей: связанные с их собственной (внутренней) деятельностью; связанные с деятельностью по реализации переданных государственных полномочий (внешней); сопутствующие осуществлению ими переданных полномочий.

Делегирование публичных полномочий субъектам, не входящим в систему органов публичной власти, в любом случае влечет установление контроля за их реализацией со стороны государства, о чем не раз говорил также и Конституционный Суд РФ в своих решениях³²⁰. Соответствующие механизмы в отсутствие законодательно установленных разрабатываются в доктрине. О.В. Романовская, например, для этих целей предлагает создать отдельную отрасль прокурорского надзора, в рамках которой оценке подлежит, в том числе, и эффективность осуществления переданных полномочий³²¹. Применение соответствующих контрольных и надзорных механизмов сопряжено с вмешательством в деятельность свободно созданных объединений, является

³¹⁹ См. Определение Конституционного Суда РФ от 18 июля 2017 года № 1447-О «По жалобе граждан Вишневецкого Бориса Лазаревича и Шапчица Павла Анатольевича на нарушение их конституционных прав частью 3 статьи 9 Федерального закона «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2017. № 6.

³²⁰ См., например, Постановление Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2005 года № 12-П «По делу о проверке конституционности абзаца восьмого пункта 1 статьи 20 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой гражданина А.Г. Меженцева» // СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 335.

³²¹ Романовская О.В. Надзор за эффективностью делегирования государственно-властных полномочий // Законность. 2010. № 1.

ограничением их прав, в связи с чем требует соблюдения определенных вытекающих из Конституции РФ условий, в частности, предполагающих возможность ограничения прав граждан и их объединений лишь на основании федерального закона. Право на объединение не является абсолютным, однако любое вмешательство государства в деятельность созданных гражданами ассоциаций «должно быть законным, а законы должны содержать нормы, предусматривающие вмешательство при определенных условиях»³²².

Двойственный правовой статус частных субъектов, наделенных отдельными публичными полномочиями, предопределяет возможность привлечения их к ответственности в нескольких качествах. Вопрос их ответственности как субъектов, действующих в сфере частного права, с точки зрения целей настоящего исследования не представляет интереса, в связи с чем в рамках данной работы не рассматривается.

Важно также отметить, что по результатам соответствующих контрольно-надзорных мероприятий возможно привлечение негосударственных организаций к тем или иным видам юридической ответственности в связи с реализацией ими делегированных публичных полномочий. Применение к указанным субъектам мер ответственности представляется допустимым, в частности, в силу закрепленной в конституциях многих государств, включая и Россию, возможности судебного обжалования решений и действий не только органов публичной власти и их должностных лиц, но и общественных объединений. Указанное конституционное положение получило развитие в законодательстве уже в отношении субъектов, осуществляющих делегированные публичные полномочия.

Так, например, Кодексом административного судопроизводства РФ предусмотрена возможность оспаривания решений, действий (бездействий) «некоммерческих организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, в том числе саморегулируемых организаций»;

³²² Подробнее см. Некоммерческие организации в международном и национальном праве: монография / под ред. Т.Я. Хабриевой, С.В. Чиркина. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Норма: ИНФРА-М, 2017. С. 59-61.

в свою очередь, Арбитражный процессуальный кодекс РФ устанавливает возможность обращения в суд с требованием о признании изданного такими организациями ненормативного акта недействительным.

Особый интерес в свете внесенных во исполнение Постановления Конституционного Суда РФ от 18 июля 2012 года № 19-П³²³ изменений в Кодекс РФ об административных правонарушениях представляет вопрос административной ответственности наделенных государственными полномочиями субъектов. В названном Постановлении было указано на необходимость урегулирования порядка рассмотрения обращений граждан и их объединений, в том числе, государственными и муниципальными учреждениями «и иными организациями, осуществляющими публично-значимые функции»³²⁴, в связи с чем была введена и административная ответственность за «нарушение установленного порядка рассмотрения обращений граждан»³²⁵.

Важно отметить, что субъектами такой ответственности выступают «иные организации, на которые возложено осуществление публично-значимых функций», то есть их перечень исчерпывающим образом не определен, неясны и критерии отнесения организаций к таковым, что повлекло возникновение соответствующих проблем в правоприменительной практике.

Так, например, осуществляющими публично-значимые функции были признаны садоводческие и огороднические объединения граждан, что послужило основанием привлечения председателя одного из таких объединений к административной ответственности за то, что поступившее к нему обращение в установленный срок не было перенаправлено в компетентные органы власти³²⁶. Аналогичным образом суды общей юрисдикции распространяли действие статьи

³²³ Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2012 года № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного собрания Ростовской области» // СЗ РФ. 2012. № 31. Ст. 4470.

³²⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 31 мая 2016 года № 14-П // СЗ РФ. 2016. № 24. Ст. 3602.

³²⁵ Статья 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // СЗ РФ. 2002. № 1 (часть I). Ст. 1.

³²⁶ Решение Ворошиловского районного суда города Волгограда от 11 декабря 2018 года № 4А-940/2018 // URL: <https://sudact.ru/regular/doc/wSxnFAk2mUIX/> (дата обращения: 17.06.2024).

5.59 КоАП на управляющие компании³²⁷ и иные организации, действующие в сфере частного права, в связи с осуществлением ими основных видов своей деятельности. Так же поступал и Верховный Суд РФ³²⁸. Между тем, встречаются и противоположные решения³²⁹. Наличие столь разных подходов в правоприменительной практике воспринималось в качестве следствия неопределенности положений КоАП, что привело к необходимости обращения в Конституционный Суд РФ с требованием признать введенную законодателем норму не соответствующей Конституции РФ.

В Определении от 27 июня 2017 года № 1361-О Конституционный Суд РФ разъяснил, что распространение установленного порядка рассмотрения обращений граждан на гражданско-правовые отношения, возникающие между гражданами и юридическими лицами, пусть даже и созданными публично-правовыми образованиями, недопустимо.

Следует отметить, что данным Конституционным Судом РФ разъяснением проблема определения субъектов, подлежащих привлечению к ответственности по статье 5.59 КоАП, не была решена, а уже менее чем через год им было вынесено еще одно решение по тому же вопросу³³⁰.

Для ее устранения, как представляется, необходимо уточнить формулировку, используемую в данной норме для обозначения субъекта административного правонарушения. В связи этим, следует также обозначить позицию Л.А. Кононова, указывавшего на то, что термин «публичный» достаточно многозначен, что требует особой осторожности его использования³³¹. Возможно, для этой цели лучше будет

³²⁷ Постановление Томского областного суда от 21 мая 2018 года № 4а-139/2018 // URL: <https://sudact.ru/regular/doc/Bd4YM6QJJsxF/?ysclid=mjifd3fug5827478871> (дата обращения: 17.06.2024).

³²⁸ Определение Верховного Суда от 5 мая 2017 года № 309-КГ17-5070 по делу № А50-8613/2016 // URL: <https://sudact.ru/regular/doc/Bd4YM6QJJsxF/?ysclid=mjifd3fug5827478871> (дата обращения: 17.06.2024).

³²⁹ Решение Заволжского районного суда г. Ульяновска от 10 сентября 2018 года № 12-369/2018 // URL: <https://sudact.ru/regular/doc/Q8r1gRMуy4dC/> (дата обращения: 17.06.2024).

³³⁰ Определение Конституционного Суда РФ от 27 марта 2018 года № 629-О «об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мельникова Александра Анатольевича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 1 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. – URL: <https://www.ksrf.ru> (дата обращения: 01.10.2023).

³³¹ Особое мнение судьи А.Л. Кононова к Постановлению Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2005 года № 12-П // СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 335. При этом Конституционным Судом РФ, например, носителями «публично-значимых функций» самые разнообразные субъекты, включая физических лиц в связи с осуществлением ими социальных ролей – см., напр., Определение Конституционного Суда РФ от 27 января 2011 года № 179-О-П // СЗ РФ. 2011. № 12. Ст. 1683.

использовать уже закрепленную в иных нормативных правовых актах категорию «организации, наделенные отдельными государственными или иными публичными полномочиями».

Важно также отметить закрепленную в статье 16.1 Гражданского кодекса РФ возможность получения компенсации за реальный вред, причиненный правомерными действиями лиц, «которым государство делегировало властные полномочия». В отношении указанной нормы А.А. Маркелова справедливо отмечает, что непосредственно из данного положения не ясно, за чей счет (государства или лица, которому властные полномочия делегированы) должно быть произведено возмещение, в связи с чем оба варианта являются допустимыми³³².

Вопрос о возможности привлечения осуществляющих переданные в установленном порядке государственные или иные публичные полномочия субъектов к конституционно-правовой ответственности в доктрине исследован не был. Чтобы ответить на него, необходимым представляется проведение анализа данного вида юридической ответственности с точки зрения субъектного состава и оснований ее применения.

Основанием конституционно-правовой ответственности, как представляется, может выступать как ненадлежащее выполнение переданных государственных полномочий, так и последовавшее в связи с осуществлением (не обязательно ненадлежащим) таких полномочий нарушение прав граждан.

В соответствии с выработанным в науке подходом, субъектами конституционно-правовой ответственности могут выступать как физические и юридические лица, их объединения, так и органы государственной власти и местного самоуправления³³³. Важно понять, в каком именно качестве следует привлекать наделенных публичными полномочиями субъектов.

³³² Основные положения гражданского права: постатейный комментарий к статьям 1–16.1 Гражданского кодекса Российской Федерации / отв. ред. А. Г. Карапетов. Москва: М-Логос, 2020. С. 1444–1445.

³³³ Конституционное право России: Учебный курс: учеб. пособие в 2 т. / С.А. Авакьян. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2018. Т. 1. С. 109–119.; Дзидзоев Р.М. Конституционно-правовая ответственность: учебник. Краснодар: Кубанский гос. ун-т, 2011. С. 9.

Если все же рассматривать осуществление соответствующих полномочий объединениями граждан в качестве правомочия, составляющего содержание конституционного права на участие в управлении делами государства, как это было предложено Конституционным Судом РФ³³⁴, можно предположить, что за совершение ими неправомерных действий может последовать санкция в виде лишения права осуществлять переданные государством полномочия (а для договорных форм – и расторжение соглашения о делегировании).

В то же время, в отношении данных субъектов как обладающих властными полномочиями, что является отличительным признаком органов государственной власти, возможным представляется и применение характерных для последних мер ответственности, например, признание принятого ими акта недействительным. Следует отметить, что возможность применения соответствующей меры уже закреплена в действующем законодательстве.

Важно обозначить и позицию Б.С. Эбзеева, который отмечает, что конституционная обязанность признавать, соблюдать и защищать права человека действует как в нормотворческой деятельности, так и на всех стадиях правоприменения, в связи с чем невыполнение наделенными властными полномочиями органами (вероятно, и организациями) данной обязанности автор считает недопустимым рассматривать в качестве «эксцесса исполнителя», действовавшего в установленных самим государством (в лице законодателя) пределах. Ответственность в этом случае, по его мнению, также не может быть возложена на непосредственного исполнителя, поскольку вопросы установления надлежащего регулирования и обеспечения необходимых гарантий входят в круг обязанностей государства, которое в лице своих органов и должностных лиц и должно отвечать за допущенные ошибки³³⁵.

³³⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2005 года № 12-П «По делу о проверке конституционности абзаца восьмого пункта 1 статьи 20 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой гражданина А.Г. Меженцева» // СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 335

³³⁵ Эбзеев Б.С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. М.: Норма, 2008. С. 115-116.

Подход автора отчасти подтверждается практикой Европейского Суда по правам человека, который не раз отмечал, что государство несет ответственность, например, за действия администрации государственных и частных школ, в отношении которых оно устанавливает соответствующее регулирование, в рамках которого несет позитивные обязательства по защите прав граждан, в частности и детей³³⁶.

Европейский Суд по правам человека положительно высказывался и о допустимости привлечения государства к ответственности за действия отдельных институтов, «осуществляющих публичные функции и использующих публичные полномочия», при этом и не являющихся с точки зрения внутреннего права его органами. В Постановлении по делу «Котов против России» был приведен также критерий признания формально негосударственных организаций «полугосударственными органами», таковым является осуществление каких-либо «элементов правительственных полномочий»³³⁷, что влечет возможность привлечения государства к ответственности за действия субъектов, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями.

В Соединённых Штатах Америки в контексте обоснования возможности привлечения к конституционно-правовой ответственности формально автономных частных организаций, осуществляющих полномочия публично-правовой природы, сформировалась доктрина государственных действий, предполагавшая изначально возможность частных лиц возбуждать в суде иски против публично-правовых субъектов в связи с осуществлением ими действий, имеющих государственную природу и исконно реализуемых государством в лице его органов. Тем не менее, и действия частных субъектов также могут быть при определенных обстоятельствах квалифицированы в качестве «*state action*», то есть действиями, правомочиями по совершению которых обычно обладают исключительно органы государства, что,

³³⁶ Постановление Европейского Суда по правам человека от 7 марта 2017 года по делу «В.К. против Российской Федерации» (жалоба № 68059/13) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2017. № 7.

³³⁷ Постановление Европейского Суда по правам человека от 3 апреля 2012 года по делу «Котов против Российской Федерации» (жалоба № 54522/00) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2012. № 6.

как следствие, привело к признанию возможности возбуждать производство за нарушение конституционных прав и против них³³⁸.

В соответствии с Четырнадцатой Поправкой ни один штат не должен отказывать какому-либо лицу в пределах своей юрисдикции в равной защите или надлежащей правовой процедуре. Указанное положение в серии дел, касающихся расовой дискриминации со стороны частных лиц, было истолковано Верховным Судом США как применимое исключительно к действиям государства, который, таким образом, исключил возможность судебного оспаривания дискриминационных действий частных субъектов³³⁹. Однако указанная позиция впоследствии была пересмотрена Верховным Судом США, который также предусмотрел ряд исключений из указанного правила, связав их в том числе и с доктриной государственных действий³⁴⁰. Некоторое воплощение названные исключения из общего правила о допустимости судебного оспаривания лишь действий органов государственной власти нашли и в законодательстве США. Так, в соответствии с параграфом 1983 раздела 42 Свода законов США, служащим, в том числе, основанием применения названной доктрины, граждане, гарантированные Конституцией или законами права которых были нарушены, вправе подать гражданский иск о нарушении прав (*civil action for deprivation of rights*) против любых лиц их нарушивших³⁴¹.

Аналогичные нормы, позволяющие оспаривать действия в том числе и не входящих в систему органов публичной власти субъектов действуют и в Великобритании. Так, Акт о правах человека 1998 года, предоставляя гражданам право оспаривания в суде нарушающих их «конвенционные» права действий субъектов властных полномочий, закрепляет понятие «public bodies», уточняя, что к таковым относятся не только суды или трибуналы, но и любые иные лица, отдельные из осуществляемых функций которых являются функциями публичного

³³⁸ Diamond, William A. State Action and the Public Function Doctrine: Are There Really Public Functions? // University of Richmond Law Review. – 1979. – Vol. 13. – P. 579-601.

³³⁹ См. Civil Rights Cases, 109 U.S. 3 (1883) // <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/109/3/>.

³⁴⁰ Ayoub, H. The State Action Doctrine in State and Federal Courts // Florida State University Law Review. – 1984. – Vol. 11. № 4. – P. 893-920.

³⁴¹ 42 U.S. Code § 1983 // <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/42/1983> (дата обращения: 12.01.2023).

характера³⁴², но лишь в той части, в которой реализация соответствующих публичных функций затрагивает права заявителей, и при этом действия, не связанные с их реализацией, не могут быть предметом судебного рассмотрения в рамках споров о нарушении конвенционных прав³⁴³.

Обобщая вышеизложенное, частную форму делегирования публичных полномочий можно охарактеризовать следующим образом:

1. Частное делегирование состоит в передаче публичных полномочий субъектам, которые непосредственно в систему органов государственной власти и местного самоуправления не входят, хотя и могут быть с ней тесно связаны.

2. В зависимости от сущности субъекта, выступающего на стороне принимающей делегируемые полномочия стороны, в рамках частного делегирования можно также дополнительно выделить три формы: (а) делегирование публичных полномочий субъектам, создаваемым непосредственно государством для решения тех или иных задач в отдельных сферах; (б) делегирование публичных полномочий добровольным объединениям граждан; (в) делегирование публичных полномочий организациям, участвующим в осуществлении публично-значимых функций.

3. Делегирование публичных полномочий частным субъектам не влечет их интеграцию в систему органов публичной власти, а предполагает лишь дополнение их правового статуса рядом не свойственных им ранее элементов, в числе которых подлежащая самостоятельной реализации специальная публичная компетенция, включающая собственно делегированные публичные полномочия и сопутствующие им обязанности, подконтрольность органам публичной власти в части реализации соответствующих полномочий, а также специальные основания и условия привлечения к юридической ответственности различных видов.

³⁴² The Human Rights Act 1998 // Официальный сайт нормативных правовых актов Соединенного Королевства. – URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/42/crossheading/public-authorities> (дата обращения: 17.06.2023).

³⁴³ Alder J. Constitutional and Administrative Law (Palgrave Law Masters): 10th ed. 2015 Edition. P. 497-499.

§ 3. Делегирование публичных полномочий на межгосударственный уровень

Особое внимание в свете процессов глобализации и расширения форм сотрудничества государств в правовой доктрине уделяется передаче публичных полномочий на межгосударственный уровень.

Для целей обозначения такой практики распространено использование термина «международное делегирование»³⁴⁴. В зарубежной правовой доктрине международное делегирование определяется в качестве осуществляемой двумя или более государствами передачи традиционно присущей им власти³⁴⁵ международному органу в целях последующего принятия им решений или совершения действий³⁴⁶.

При этом, например, Дэн Сароши, подчеркивая многообразие типов возможных правоотношений, возникающих между государствами и международными органами, отмечает недопустимость отождествления делегирования со смежными с ним уступкой, отчуждением, уполномочиванием и передачей. И в связи с этим выделяет ряд присущих исключительно делегированию суверенных полномочий государств черт, во многом созвучных с рассмотренными выше в рамках первой главы, в числе которых возможность одностороннего их отзыва государством, сохранение возможности реализации таковых последним, а также возможность осуществления контроля за реализацией делегированных публичных полномочий³⁴⁷.

Анализ текстов основных законов свидетельствует о закреплении возможности передачи публичных полномочий на межгосударственный уровень

³⁴⁴ *Bradley, C.; Kelley, J.* The Concept of International Delegation. Текст: электронный // Law and Contemporary Problems, Forthcoming, Duke Law School Legal Studies Paper. № 141. – URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=943044 (дата обращения: 12.09.2024).

³⁴⁵ *Hathaway, Oona A.* International Delegation and State Sovereignty // Law and Contemporary Problems. – 2008. – Vol. 71. – P. 115-149.

³⁴⁶ *Bradley, C.; Kelley, J.* Указ. соч.

³⁴⁷ *Sarooshi, D.* Some Preliminary Remarks on the Conferral by States of Powers on International Organizations. – Текст: электронный. // Jean Monnet Working Paper 4/03. – 2003. – URL: <https://www.jeanmonnetprogram.org/archive/papers/03/030401.pdf> (дата обращения: 22.08.2025).

непосредственно в конституциях. При этом возможным представляется выделить несколько подходов к подобной регламентации.

Так, например, возможность участия Российской Федерации в межгосударственных объединениях с правом передачи таковым части своих полномочий закреплена в статье 79 Конституции Российской Федерации³⁴⁸. Основанием международного делегирования выступает заключенный Российской Федерацией в установленном федеральным законом порядке³⁴⁹ международный договор, на основании которого и происходит учреждение³⁵⁰ либо присоединение³⁵¹ к межгосударственному объединению, что сопровождается и делегированием таковым или их органам отдельных полномочий.

При этом закрепленный в Конституции РФ термин «межгосударственное объединение», например, Б.С. Эбзеев предлагает толковать расширительно и называет два возможных вида таковых: во-первых, организации государств, учрежденные на основании международного договора для достижения общих для государств-членов целей (например, ООН или МОТ), включая созданные в рамках таковых межгосударственные органы, и, во-вторых, международно-правовые объединения с более тесной связью, постепенно трансформирующиеся в государственно-правовые образования³⁵² (например, Союзное государство Российской Федерации и Республики Беларусь³⁵³)³⁵⁴.

В то же время Основной Закон Федеративной Республики Германия, устанавливая в статье 24 общую норму о допустимости передачи суверенных

³⁴⁸ Конституция Российской Федерации: принята 12 декабря 1993 года // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 28.11.2024).

³⁴⁹ См. Федеральный закон от 15.07.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации».

³⁵⁰ См., например, Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29.05.2014) // СПС «Консультант-Плюс».

³⁵¹ Протокол от 16.12.2011 «О присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г.» // СПС «Консультант-Плюс».

³⁵² При этом, например европейские правоведы данную форму передачи полномочий рассматривают не в контексте института делегирования, а в качестве «объединения суверенитета», что представляется обоснованным, поскольку субъектный состав правоотношений данного вида не соответствует тому, который определен для конституционно-правового (и не только) делегирования. См. *Shirley, Williams. Sovereignty and Accountability in the European Community // The Political Quarterly. 1990. Vol. 61. №. 3. P. 299–317.*

³⁵³ См. Договор между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 8 декабря 1999 года «О создании Союзного государства» // СЗ РФ. 2000. № 7. Ст. 786.

³⁵⁴ Комментарий к Конституции Российской Федерации. / под ред. В.Д. Зорькина. 3-е изд. – М.: Инфра-М, 2013. – С. 683-684.

полномочий международным организациям, содержит также статью 23, которая посвящена делегированию таких полномочий в пользу Европейского Союза и устанавливает цели и некоторые правила его осуществления³⁵⁵.

Аналогичные положения содержатся также в Основном Законе Венгрии, в числе особенностей которого следует выделить не только регламентацию целей делегирования суверенных полномочий на уровень Европейского Союза, но также наличие указания на частичный характер такой передачи одновременно с другими государствами-членами данного наднационального объединения³⁵⁶.

Важным представляется отметить, что в качестве передающей государственные полномочия стороны международной формы конституционно-правового делегирования в доктрине называют исключительно государства как общепризнанных субъектов международного права, в то время как международная правосубъектность, например, входящих в состав федеративных государств регионов, отрицается и в российской³⁵⁷, и в зарубежной³⁵⁸ доктрине, в то время как непосредственно возможность их участия в международном делегировании, даже не рассматривается.

Справедливость данного подхода подтверждается, прежде всего, признанием Венской конвенцией о праве международных договоров государств в качестве их стороны³⁵⁹, а также практикой Конституционного Суда РФ, который отрицает возможность передачи своих полномочий межгосударственным объединениям субъектами Российской Федерации, поскольку, согласно выраженной им в Определении от 27 июня 2000 года № 92-О правовой позиции, обязательным условием, предопределяющим международную правосубъектность, является

³⁵⁵ См. Основной Закон Федеративной Республики Германия (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland): принят 23 мая 1949 года// Официальный сайт Бундестага. – URL: <https://www.bundestag.de/> (дата обращения: 28.11.2024).

³⁵⁶ См. Ст. Е Основного Закона Венгрии: вступил в силу 1 января 2012 года// Официальный сайт Национальной Ассамблеи. – URL: <https://www.parlament.hu/documents/125505/138409/Fundamental+law/> (дата обращения: 28.11.2024).

³⁵⁷ См. Федоров Ю.И. О правосубъектности членов федерации в международном праве // Московский журнал международного права. – 1994. – № 4. – С. 108-114.

³⁵⁸ См. Wouters, J., De Smet, L. The Legal Position of Federal States and Their Federated Entities in International Relations: The Case of Belgium. // Working Paper № 7. – Institute for International Law, K.U. Leuven, 2001.

³⁵⁹ См. ст. 2 и ст. 6 Венской конвенции о праве международных договоров (принята 23 мая 1969 года) // Официальный сайт ООН. – URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/law_treaties.shtml (дата обращения: 11.09.2024).

наличие государственного суверенитета, которым обладает только Российская Федерация, но не входящие в ее состав субъекты РФ³⁶⁰.

Делегируемые на международный уровень полномочия, как отмечает Р.М. Ерзин, могут принадлежать к различным сферам, например, социальной, экономической или политической, в зависимости от преследуемых государством при заключении международных договоров целей³⁶¹. В то же время в зарубежной доктрине делегируемые на международный уровень государствами полномочия классифицируются на несколько групп, среди которых: полномочия по внесению изменений в международные договоры, на основании которых соответствующие межгосударственные объединения были созданы, и их токование³⁶²; правотворческие полномочия по вопросам, определенным в международных договорах, включая право на издание обязательных к исполнению государствами-членами директив; юрисдикционные полномочия по разрешению споров или урегулированию каких-либо разногласий, возникающих в связи с исполнением международных договоров; полномочия по мониторингу и принятию мер в целях обеспечения соблюдения норм соответствующих международных договоров; регулятивные полномочия, предполагающие возможность издания актов, например, восполняющих пробелы заключенных в рамках межгосударственной организации международных договоров или разъясняющих их; полномочия «по определению повестки дня», предполагающие возможность выступать с политической инициативой с целью ее рассмотрения государствами-членами, что может предусматриваться в качестве обязанности государств-членов; полномочия по проведению расследований и консультаций³⁶³, а также иные.

³⁶⁰ Определение Конституционного Суда РФ от 27 июня 2000 года № 92-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия - Алания и Республики Татарстан» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2000. № 5.

³⁶¹ Ерзин Р.М. Конституционные основы передачи полномочий Российской Федерации межгосударственному объединению: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Саранск: МГУ им. Н.П. Огарёва. 2017. С. 63-64.

³⁶² См. Swaine, Edward T. The Constitutionality of International Delegations // Columbia Law Review. 2004. Vol. 104. № 6. P. 1492-1614.

³⁶³ Bradley, C.; Kelley, J. Указ. соч.

Предмет международного делегирования, таким образом, может являть собой суверенные полномочия государств или публичные полномочия, отнесенные конституцией или развивающими ее правовыми нормами к исключительной компетенции действующих в них органов власти. В то же время особенностью международного делегирования выступает предполагающаяся возможность реализации переданных межгосударственному объединению полномочий непосредственно в отношении самих государств. И обе указанные особенности международного делегирования в доктринальных источниках рассматриваются в качестве посягательства на государственный суверенитет³⁶⁴.

В то же время, например, Оона Хатауэй, рассматривая проблему ущемления государственного суверенитета при осуществлении международного делегирования, отмечает определенную степень ее преувеличенности. Основывается данный вывод, прежде всего, на исследовании последствий передачи полномочий международным органам для суверенных государств, результаты которого свидетельствуют лишь об ограничении с предварительного согласия самих государств их независимости в условиях сохранения, в частности, возможностей осуществления государственной власти, ее верховенства, а также права на отмену соответствующего делегирования³⁶⁵.

Данный тезис находит подтверждение и в практике органов конституционного контроля.

В частности, в решении Федерального Конституционного Суда Германии от 30 июня 2009 года был представлен вывод, согласно которому вступление в силу Лиссабонского договора не влияет на защиту государственной власти Германии, сохраняющей свой суверенитет в условиях контролируемой и ответственной передачи суверенных полномочий на уровень Европейского Союза, компетенция

³⁶⁴ Swaine, Edward T. Указ. соч. Р. 1574-1577.

³⁶⁵ Hathaway, Oona A. Указ. соч. Р. 115-149.

которого признана ограниченной и производной от компетенции государств-участников³⁶⁶.

Аналогичная правовая позиция выражена и Конституционным Судом РФ в Постановлении от 9 июля 2012 года № 17-П, в соответствии с которой принятие созданным во исполнение международного договора международным органом обязательных для государств-участников решений «само по себе не является ущемлением суверенитета», поскольку такие действия в отношении себя были санкционированы государствами посредством взаимного согласования позиций³⁶⁷.

В то же время названное право органов межгосударственных объединений по толкованию текста заключенных международных договоров может, как указывал Конституционный Суд РФ в Постановлении от 14 июля 2015 г. № 21-П, приводить к искажению буквального смысла содержащихся в таких договорах норм, согласие на применение, в том числе в отношении себя, которых изначально было выражено суверенными государствами, что Оона Хатауэй признается подлежащими корректировке издержками. Следствием такой практики может выступать невозможность соблюдения государством-участником своих международных обязательств в случае, если они основаны на таком истолковании правовых норм ратифицированных международных договоров³⁶⁸, которое делает такое международное делегирование недопустимым, например, с точки зрения закрепленных в Конституции требований. Так, в Российской Федерации непосредственно действует конституционная норма, согласно которой принятые на

³⁶⁶ См. Решение Федерального Конституционного Суда Германии от 30 июня 2009 г. по Договору о Лиссабоне (BVerfGE 123, 267) // Bundesverfassungsgericht. – URL: <https://www.bundesverfassungsgericht.de> (дата обращения: 12.09.2024).

³⁶⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 09 июля 2012 года № 17-П «По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора Российской Федерации – Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации» // СЗ РФ. 2012. № 29. Ст. 4169.

³⁶⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2015 года № 21-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона "О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней", пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона "О международных договорах Российской Федерации", частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. 2015. № 30. Ст. 4658.

основании противоречащего Конституции Российской Федерации толкования положений международных договоров решения межгосударственных органов исполнению не подлежат³⁶⁹. При этом полномочия по констатации такого несоответствия, исключающего возможность исполнения международных обязательств, возложены на Конституционный Суд РФ и предполагают соблюдение специально предусмотренной процедуры.

Отдельные ограничения применения международного делегирования могут содержаться и непосредственно в конституционном тексте. Например, в соответствии с Конституцией РФ участие в межгосударственных объединениях и передача им полномочий не являются допустимыми, если это противоречит основам конституционного строя Российской Федерации либо влечет за собой ограничение прав и свобод человека и гражданина³⁷⁰. При этом внесенные по мотивам Конституционной реформы 2020 года поправки в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» позволяют выделить еще одно обстоятельство, легитимирующее возможность неисполнения решений отдельной категории межгосударственных органов, а именно – международных (межгосударственных) судов и международных третейских судов (арбитражей). Таковым является противоречие решения соответствующего органа, налагающего обязанности на Российскую Федерацию, основам ее публичного правопорядка³⁷¹.

Определенный интерес в данном контексте представляет Определение Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2020 года № 2867-О-Р, в котором разъяснялась возможность и порядок международного делегирования полномочия по разрешению споров иностранных инвесторов, возникающих в связи с осуществлением инвестиций и предпринимательской деятельности на территории Российской Федерации. В названном решении была признана вытекающей из

³⁶⁹ Статья 79 Конституции Российской Федерации: принята 12 декабря 1993 года// Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 28.11.2024).

³⁷⁰ Там же.

³⁷¹ Ст. 104.5 – ст. 104.8 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

государственного суверенитета и статьи 79 Конституции Российской Федерации прерогатива законодателя допускать разрешение возникающих на территории Российской Федерации споров в зарубежных и международных юрисдикциях, то есть делегирование такого рода полномочий было признано допустимым. В то же время, допустимость временного применения до вступления в силу международного договора или его части, как указал Конституционный Суд РФ, не предполагает возможность единовременного применения и тех положений международных договоров, которыми определяется или изменяется подсудность споров, поскольку это не согласуется с закрепленным в Конституции Российской Федерации требованием об установлении компетенции судов исключительно законом, что, таким образом, предполагает возможность делегирования названных полномочий судебной природы только после ратификации соответствующего международного договора Федеральным Собранием³⁷².

Подводя итог исследования международной формы конституционно-правового делегирования представляется отметить следующие присущие ему черты:

1. Участниками международного делегирования выступают действующие на стороне делеганта суверенные государства и международные организации (их органы) в качестве принимающей государственные полномочия стороны.

2. Компетенция международных организаций, образуемая делегируемыми таковым суверенными полномочиями, хотя и может быть реализована в отношении самих делегантов, является вторичной и может быть изменена государствами-участниками реализации, которые сохраняют возможность отмены международного делегирования.

³⁷² Определение Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2020 года № 2867-О-Р «О разъяснении Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 27 марта 2012 года N 8-П по делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 23 Федерального закона "О международных договорах Российской Федерации" // СЗ РФ. 2020. № 1 (часть II). Ст. 291.

ГЛАВА 3. ПРАВИЛА И ПОРЯДОК ДЕЛЕГИРОВАНИЯ ПУБЛИЧНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ В КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВЕ

§ 1. Конституционно-правовые принципы делегирования публичных полномочий

Анализ практики органов конституционного контроля, преимущественно судов Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки, свидетельствует о признании непосредственно возможности делегирования публичных полномочий конституционно-правовой аксиомой: мотивировочная часть соответствующих решений исходит не из необходимости доказывания наличия регламентированных в основном законе оснований его осуществления в принципе, а сосредоточена на исследовании тех конкретных обстоятельств его осуществления, которые только и могут препятствовать этому. Подтверждением тому служат и выработанные в США судебные доктрины, в числе которых и претендующая на универсальность доктрина недопустимости делегирования (англ. – *nondelegation doctrine*)³⁷³.

Примечательным в данном контексте представляется и факт констатации такого подхода непосредственно в тексте судебных решений. Так, например, Конституционный Суд РФ в Постановлении от 19 мая 1998 года № 15-П пришел к выводу, согласно которому отсутствие в Конституции РФ запрета на осуществление частного делегирования является достаточным основанием для признания наделения нотариальных палат публичными полномочиями не противоречащим Конституции РФ³⁷⁴. Аналогичное обоснование применительно к функциональному делегированию упоминается и в решении Верховного Суда

³⁷³ Универсальный характер данной доктрины предопределяется телеологическим подходом к толкованию и выражается в возможности ее применения как в целом, так и отдельных элементов, к различным формам конституционно-правового делегирования, см., в частности, *Sunstein, C.R.* Nondelegation Canons // *Coase-Sandor Working Paper Series in Law and Economics*. 1999. № 82. The Law School, The University of Chicago; *Rice, James.* The Private Nondelegation Doctrine: Preventing the Delegation of Regulatory Authority to Private Parties and International Organizations // *California Law Review*. – 2017. Vol. 105. P. 539-57; *Froomkin, D.* The Nondelegation Doctrine and the Structure of the Executive. – Текст: электронный // 41 *Yale Journal on Regulation* 60. 2024. URL: <https://ssrn.com/abstract=3953864> (дата обращения: 11.04.2025).

³⁷⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 19 мая 1998 года № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате» // СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2491.

США по делу *Whitman v. American Trucking Assns., Inc.*³⁷⁵, а также следует из знаменательного решения Высокого Суда Австралии 1931 года по делу *Victorian Stevedoring and General Contracting Company Pty Ltd v Dignan Informant*³⁷⁶, в котором была признана конституционно допустимой практика делегирования правотворческих полномочий.

Подобное представляется следствием подчиненности конституционно-правового делегирования публичных полномочий, независимо от форм его осуществления, совокупности отражающих сущностную его природу и вытекающих из конституции принципов, являющихся неотъемлемым элементом рассматриваемого института.

Выделение принципов конституционно-правового делегирования, при том как универсальных, так и свойственных отдельным лишь его формам, характерно преимущественно для российской науки конституционного права. Универсальные для всех форм принципы делегирования публичных полномочий как элементы соответствующего комплексного института российского права сформулированы А.В. Шиндиной³⁷⁷, принципы муниципальной (территориальной) его формы – М.С. Чакаловой³⁷⁸, международной – Р.М. Ерзиным³⁷⁹, частной – О.В. Романовской³⁸⁰. При этом содержательно все их в трансформированном выражении представляется возможным объединить в несколько групп.

Первую из них образуют *принципы, характеризующие сущность делегирования публичных полномочий в конституционном праве*. В их числе возможным представляется выделить принцип неотчуждаемости публичных

³⁷⁵ См. *Whitman v. American Trucking Assns., Inc.*, 531 U.S. 457 (2001) // URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/531/457/> (дата обращения: 04.04.2023).

³⁷⁶ См. *Victorian Stevedoring and General Contracting Company Pty Ltd v Dignan Informant* (1931) 46 CLR 73 // High Court of Australia – URL: <https://www.hcourt.gov.au/cases-and-judgments/judgments/1-clr-100-clr/victorian-stevedoring-and-general-contracting-company-pty-ltd-v-dignan-informant> (дата обращения: 17.06.2025).

³⁷⁷ См. *Шиндина А.В.* Институт делегирования в конституционной системе власти Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Шиндина Анна Владимировна. – Саратов, 2017. С. 42-43. С. 41-42, 116-117.

³⁷⁸ См. *Чакалова М.С.* Делегирование государственных полномочий органам местного самоуправления в Российской Федерации: проблемы теории и практики: автореф. дисс. канд. юрид. наук: 12.00.02. – Ставрополь, 2010. – С. 23-24.

³⁷⁹ *Ерзин Р.М.* Конституционные основы передачи полномочий Российской Федерации межгосударственному объединению: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Саранск: МГУ им. Н.П. Огарёва. 2017. С. 11-13.

³⁸⁰ См. *Романовская О.В.* Конституционные принципы делегирования властных полномочий // Известия ВУЗов. Поволжский регион. Общественные науки. 2018. № 1(45). С. 5-14.

полномочий, а также принципы добровольности и обратимости их делегирования, которые вытекают непосредственно из сущности и конституционно-правовых основ делегирования, рассмотренных в первой главе настоящего диссертационного исследования.

Вторая включает *принципы, характеризующие предмет конституционно-правового делегирования*. Обусловлено их выделение тем, что отнюдь не все полномочия органов государственной власти и местного самоуправления могут быть делегированы. И в зарубежной доктрине возможность таковых выступать в качестве предмета делегирования предлагается выделять также в отдельное их свойство – «*delegability*»³⁸¹.

Основанием квалификации тех или иных публичных полномочий в качестве не подлежащих делегированию в судебной практике, как правило, выступает принцип разделения властей и зачастую обусловленное им признание публичных полномочий исключительной прерогативой конституционных органов. Так, например, в решении Верховного Суда США по делу *Knickerbocker Ice Co. v. Stewart* непосредственно законодательные полномочия были названы не подлежащими делегированию в силу их конституционно-правовой природы³⁸². Исключительными в практике судов США признаются также возложенные на парламент права по установлению налогов и распределению налоговых поступлений³⁸³, аналогичные отнесены к ведению Федерального Собрания и в Российской Федерации, и во многих других государствах.

Из правовых позиций Конституционного Суда РФ также следует недопустимость делегирования тех публичных полномочий органов государственной власти и местного самоуправления, реализация которых, в соответствии с Конституцией Российской Федерации и развивающим ее

³⁸¹ См., в частности, *Campbell, E.* Ostensible authority in public law. Текст: электронный // Federal law review. 1999. Vol. 17. URL: <https://classic.austlii.edu.au/au/journals/FedLawRw/1999/1.pdf> (дата обращения: 18.01.2023); *Mortenson, J.D., Bagley, N.* Delegation at the Founding // Columbia Law Review. 2021. Vol. 121. P. 277–368.

³⁸² *Knickerbocker Ice Co. v. Stewart*, 253 U.S. 149 (1920) // URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/253/149/> (дата обращения: 07.07.2025).

³⁸³ См. *Turner County v. City of Ashburn* // URL: <https://law.justia.com/cases/georgia/supreme-court/2013/s13a0992.html> (дата обращения: 01.04.2023).

законодательством, является их исключительной прерогативой³⁸⁴. В частности, Конституция Российской Федерации устанавливает, что правосудие может осуществляться только судом, а Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» в развитие данного требования закрепляет положение о недопустимости принятия на себя полномочий по осуществлению правосудия никакими другими органами и лицами³⁸⁵.

Применяется данный критерий и в США, в частности, в отношении частного делегирования. Суды США исходят из того, что если делегированное публичное полномочие не является возложенным Конституцией США на органы государственной власти (в соответствии с *Vesting Clauses*), то и основания для отмены делегирования (признания его неконституционным) отсутствуют. Так, в решении по делу *Currin v. Wallace* Верховный Суд США признал не противоречащим Конституции США делегирование полномочий по (не)утверждению предлагаемого Министром сельского хозяйства нормативного акта производителям табака, указав, что принятие закона и определение условий его применения (в данном случае – одобрение производителями табака или наложение ими вето) является прерогативой законодателя и делегирования его законодательных полномочий производителям табака не предполагает³⁸⁶, что, однако, впоследствии было пересмотрено в решении по делу *INS v. Chadha* в результате признания дискреционного права вето неотъемлемым элементом законодательных полномочий³⁸⁷.

³⁸⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2005 года № 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов о федеральном бюджете на 2003 год, на 2004 год и на 2005 год и Постановления Правительства Российской Федерации «О порядке исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти» в связи с жалобами граждан Э.Д. Жуховицкого, И.Г. Пойма, А.В. Понятовского, А.Е. Чеславского и ОАО «Хабаровскэнерго» // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3199.

³⁸⁵ Ст. 1 Федерального конституционного закона от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

³⁸⁶ *Currin v. Wallace*, 306 U.S. 1 (1939) // URL: <https://www.loc.gov/item/usrep306001/> (дата обращения: 11.05.2021).

³⁸⁷ *INS v. Chadha*, 462 U.S. 919 (1983) // Supreme Court of the United States. – URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/462/919/#tab-opinion-1955151> (дата обращения: 11.05.2023).

В числе полномочий, не подлежащих делегированию в парадигме российского конституционного права, представляется возможным назвать также и правотворческие полномочия по отдельным конституционно-значимым вопросам, а также защиту и обеспечение устойчивости рубля как исключительную конституционную обязанность Центрального Банка России и некоторые другие.

При этом сформулированы в практике Конституционного Суда РФ также и ограничения, связанные с невозможностью делегирования отдельных полномочий в сфере правотворчества. Так, например, из выраженной в Определении от 24 декабря 2020 года № 2867-О-Р правовой позиции следует, что правотворческие полномочия по вопросам, в отношении которых Конституцией Российской Федерации установлено требование о регламентации соответствующих правоотношений именно федеральным или же федеральным конституционным законом, не могут быть переданы иным субъектам правотворчества, включая Правительство Российской Федерации³⁸⁸.

Другим аспектом, отражающим сущность предметных принципов конституционно-правового делегирования, представляется объем передаваемых публичных полномочий. Применительно к отдельным формам такие ограничения могут быть установлены или вытекать непосредственно из текста основного закона.

Так, согласно позиции Н.С. Бондаря, пределы, например, муниципального делегирования установлены непосредственно статьей 132 Конституции Российской Федерации, согласно которой органам местного самоуправления могут быть переданы лишь «отдельные» государственные полномочия, то есть такая передача законодательно должна быть ограничена и по количественным показателям в части объема делегируемых полномочий³⁸⁹.

³⁸⁸ Определение Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2020 г. № 2867-О-Р «О разъяснении Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 27 марта 2012 года № 8-П по делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 23 Федерального закона "О международных договорах Российской Федерации"» // СЗ РФ. 2020. № 1 (часть II). Ст. 291.

³⁸⁹ Комментарий к Конституции Российской Федерации. / под ред. В.Д. Зорькина. 3-е изд. М.: Инфра-М, 2013. С. 1010–1011.

Немаловажные выводы относительно допустимого объема делегированных полномочий в составе компетенции органов местного самоуправления были сделаны Конституционным Судом РФ в Постановлении от 15 января 1998 года № 3-П: подлежащими отмене в нем были признаны положения законов Республики Коми, допускающие передачу органам местного самоуправления всей совокупности государственных полномочий, а также «отдельных» не конкретизированных в законе публичных полномочий³⁹⁰. В том числе и по мотивам данного решения в отдельных доктринальных источниках высказываются предложения о нормативном закреплении количественных параметров делегируемых на местный уровень государственных полномочий. В частности, В.И. Васильев предлагает установить норму, в соответствии с которой объем делегированных государственных полномочий не должен превышать весь объем полномочий органов местного самоуправления более чем на одну треть³⁹¹.

Согласуется представленный подход и с практикой судов США, в которой последовательно прослеживается логика недопустимости передачи такого объема публичных полномочий, который приводил бы к фактической подмене уполномоченных непосредственно на их реализацию субъектов. Роль последних должна носить своего рода вспомогательный характер и ограничиваться реализацией лишь отдельных правомочий в соответствии с полученными от делегирующих их органов инструкциями, противное же влечет признание такого делегирования неконституционным³⁹².

Отдельные предметные ограничения делегирования обусловлены и качественной характеристикой передаваемых публичных полномочий, – таковые должны быть совместимы с основной компетенцией принимающей их для последующей реализации стороны (делегата). Так, например, Н.С. Бондарь отмечает, что делегируемые на местный уровень государственные полномочия,

³⁹⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года "Об органах исполнительной власти в Республике Коми"» // СЗ РФ. 1998. №. 4. Ст. 532.

³⁹¹ Васильев В.И. Местное самоуправление и Конституция Российской Федерации // Журнал российского права. 2019. № 6.

³⁹² См., в частности, *Rice, James*. The Private Nondelegation Doctrine: Preventing the Delegation of Regulatory Authority to Private Parties and International Organizations // *California Law Review*. – 2017. Vol. 105. Pp. 539-572.

помимо прочего, должны быть связаны с решением вопросов местного значения и не могут вступать в противоречие с природой и основными функциями местного самоуправления³⁹³.

Справедливость выделения названных предметных ограничений была косвенно подтверждена и Верховным Судом Российской Федерации, констатирующим на основании системного толкования положений законодательства недопустимость передачи субъектом РФ, в отсутствие законодательной регламентации такой возможности, органам местного самоуправления полномочия по созданию административных комиссий или иных коллегиальных органов, обладающих компетенцией по привлечению к административной ответственности за нарушение нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации и действующих в них органов местного самоуправления как неразрывно связанного с осуществлением функций субъекта Российской Федерации, в то время как передача публичных полномочий по организационному обеспечению деятельности таких комиссий, при условии соблюдения ряда требований, с учетом правовых позиций Конституционного Суда РФ, была признана конституционно-допустимой³⁹⁴.

Предметные принципы в количественном (с точки зрения объема) и качественном (с точки зрения совместимости с основным видом деятельности делегата) своем проявлении применимы и к частному делегированию. Так, например, в Постановлении от 31 мая 2005 г. № 6-П Конституционный Суд РФ, отмечая необходимость «согласования частной экономической инициативы с потребностью в предоставлении определенного объема публично значимых услуг должного качества» при делегировании публичных полномочий профессиональным объединениям страховщиков, отметил, что их возложение не должно приводить к искажению существа права на осуществление

³⁹³ Комментарий к Конституции Российской Федерации. / под ред. В.Д. Зорькина. 3-е изд. М.: Инфра-М, 2013. С. 1010–1011.

³⁹⁴ Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2008 года (утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 28.05.2008) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2008. № 8.

предпринимательской и иной экономической деятельности, для целей реализации которого названные объединения и были созданы.

Таким образом, субъекты, в отношении которых осуществляется конституционно-правовое делегирование, должны продолжать осуществление деятельности, для реализации которой они были изначально созданы. Делегированные же публичные полномочия образуют лишь субсидиарный блок их компетенции. Двуетный характер компетенции отмечается, в частности, и Ю.М. Козловым применительно к субъектам, не входящим в систему органов публичной власти, который предлагает собственные их полномочия, составляющие основную компетенцию и отражающие сущностное их предназначение, называть внутренними, а делегированные публичные полномочия – внешними³⁹⁵. Данный подход может быть распространен на делегатов и в рамках других форм конституционно-правового делегирования.

Дополняет предметные принципы конституционно-правового делегирования группа принципов, ставящая допустимость передачи публичных полномочий в зависимость от свойств передающего или же принимающего таковые для реализации лица.

Одно из ключевых таких субъективных условий делегирования в Российской Федерации было сформулировано в Постановлении Конституционного Суда РФ от 28 апреля 1992 года № 4-П. В нем, Конституционный Суд РФ, впервые легитимировав делегирование публичных полномочий, указал, что оно может осуществляться лишь правомочным государственным органом³⁹⁶.

Так, например, в соответствии со статьей 79 Конституции Российской Федерации возможность участия в межгосударственных объединениях с правом передачи таковым части своих полномочий признается только за Российской Федерацией. Вместе с тем, возможность передачи в рамках предмета своего

³⁹⁵ Козлов Ю.М. Участие общественности в советском государственном управлении / Ю.М. Козлов // Советское государство и общественность в условиях развернутого строительства коммунизма: [Сборник статей] / Под редакцией Н.Г. Александрова. – М., 1962. С. 117.

³⁹⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 28 апреля 1992 года № 4-П «По делу о проверке конституционности Постановления Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 февраля 1992 года № 2275-1 «О Всероссийском агентстве по авторским правам» // Российская газета. 1991. № 119.

ведения полномочий межгосударственным объединениям субъектами Российской Федерации не представляется возможной ввиду правовой позиции Конституционного Суда РФ, выраженной им в Определении от 27 июня 2000 года № 92-О. Согласно мотивировочной части данного решения обязательным условием, предопределяющим международную правосубъектность, является наличие государственного суверенитета, которым, следуя букве Конституции Российской Федерации, обладает только Российская Федерация, но не входящие в ее состав субъекты Российской Федерации³⁹⁷. Вместе с тем, возможность согласования с последними тех международных договоров, положения которых «затрагивают функциональными обременениями» субъекты Российской Федерации, в том числе опосредованно – через их представителей в Совете Федерации Российской Федерации, также не исключается³⁹⁸.

Недопустимым будет являться и делегирование в отношении субъектов, реализация публичных полномочий которыми вступает в противоречие с их природой или предназначением. Соответствующие запреты на осуществление делегирования могут явиться развитием конституционных основ и, как правило, закрепляются в законодательстве напрямую. Не исключена при этом подобная законодательная регламентация и в отсутствие прямых конституционных предпосылок для этого в тех случаях, когда того требует охрана общественного порядка или конституционных прав граждан.

В Российской Федерации, например, запрет реализации делегированных публичных полномочий установлен для двух видов объединений граждан – религиозных объединений и политических партий. Невозможность делегирования религиозным объединениям публичных полномочий обусловлена, прежде всего, конституционным принципом светского государства, отделения религиозных

³⁹⁷ Определение Конституционного Суда РФ от 27 июня 2000 года № 92-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия - Алания и Республики Татарстан» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2000. № 5.

³⁹⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 9 июля 2012 года № 17-П «По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора Российской Федерации – Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации» // СЗ РФ. 2012. № 29. Ст. 4169.

объединений от государства. Данная конституционная норма раскрывается в Федеральном законе от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях», где напрямую закреплено положение о недопустимости возложения на них полномочий органов государственной власти и местного самоуправления³⁹⁹. Аналогичная норма применительно к политическим партиям содержится и в Федеральном законе от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях»⁴⁰⁰.

Важно также отметить, что возможность осуществления коммерческими юридическими лицами властных полномочий до 2006 года также была ограничена установленным Законом РСФСР от 22.03.1991 № 948-1 запретом наделения хозяйствующих субъектов функциями и правами органов публичной власти⁴⁰¹. Тождественный вывод о невозможности совмещения властной деятельности в сфере государственного или муниципального управления и деятельности, направленной на систематическое получение прибыли, был также сделан Конституционным Судом РФ в Определении от 1 октября 1998 года № 168-О, однако впоследствии практика возложения государственных правомочий на коммерческие организации уже была признана им конституционно допустимой⁴⁰². В то же время немаловажным условием такого делегирования в других решениях называлось обеспечение добросовестной конкуренции субъектов экономической деятельности и недопустимость использования делегированных публичных полномочий для целей монополизации⁴⁰³.

Федеральный закон от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции»

³⁹⁹ Статья 4 Федерального закона от 26 сентября 1997 года № 125-ФЗ «О свободе совести и религиозных объединениях» // СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4465.

⁴⁰⁰ См. Федеральный закон от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях» // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

⁴⁰¹ Статья 7 Закона РСФСР от 22 марта 1991 г. № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» (в ред. от 22.03.2005) // Российская газета. 1991. № 89.

⁴⁰² Постановление Конституционного Суда РФ от 31 мая 2016 года № 14-П // СЗ РФ. 2016. № 24. Ст. 3602. О невозможности совмещения властной деятельности в сфере государственного или муниципального управления и деятельности, направленной на систематическое получение прибыли, см. также Определение Конституционного Суда РФ от 1 октября 1998 года № 168-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 1999. № 1.

⁴⁰³ См. Постановление Конституционного Суда РФ от 31 мая 2005 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств" в связи с запросами Государственного Собрания - Эл Курултай Республики Алтай, Волгоградской областной Думы, группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина С.Н. Шевцова» // СЗ РФ. 2005. № 23. Ст. 2311.

также содержит норму, запрещающую наделение хозяйствующих субъектов, т.е. коммерческих и некоммерческих юридических лиц, осуществляющих приносящую доход деятельность, функциями и правами органов публичной власти. Вместе с тем, часть 3 статьи 15 названного закона устанавливает ряд исключений. Первое исключение предусматривает возможность наделения государственных корпораций такими полномочиями (в том числе по контролю и надзору), что является неотъемлемым блоком их компетенции. В соответствии со вторым, изъятия из общего запрета допускаются в случаях, когда это установлено федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, что, как представляется, охватывает все возможные механизмы делегирования на федеральном уровне, но в то же время необоснованно ограничивает возможность передачи полномочий лицам частного права на региональном и местном уровнях.

Интересным в свете приведенной нормы представляется рассмотрение вопроса о допустимости делегирования полномочий по контролю и надзору еще одной форме некоммерческих организаций государственно-правовой природы – бюджетным учреждениям, создаваемым в целях обеспечения реализации полномочий органов публичной власти. Содержащиеся в Федеральном законе «О некоммерческих организациях» общие формулировки не запрещают делегирование им публичных полномочий, например, предполагающих взаимодействие с физическими лицами по вопросам исполнения публичных обязательств перед ними, в порядке, установленном соответствующими государственными и муниципальными органами⁴⁰⁴.

Тем не менее, одно из возможных ограничений на передачу публичных полномочий бюджетным учреждениям вытекает из приведенной выше нормы Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ, что подтверждается и практикой Верховного Суда Российской Федерации, на основе системного толкования законодательства Российской Федерации констатировавшего

⁴⁰⁴ См. ч. 5 ст. 9.2 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

допустимость делегирования им прав органов публичной власти лишь в случаях, «прямо установленных федеральными законами»⁴⁰⁵, что практически исключает к тому же и возможность использования договорного механизма делегирования, и, в условиях почти отсутствия в законодательстве норм, санкционирующих передачу публичных полномочий частным лицам, фактически делает делегирование полномочий бюджетным организациям невозможным.

Подобный подход к аргументации является основанием выделения и другого *принципа делегирования публичных полномочий – принципа нормативности*.

Сущность принципа нормативности нашла комплексное отражение в Постановлении Конституционного Суда РФ от 31 мая 2016 года № 14-П в преломлении характеристики условий передачи публичных полномочий в порядке так называемого делегированного регулирования.

В указанном решении Конституционный Суд РФ сформулировал следующие условия делегирования публичных полномочий:

Во-первых, передача государственных полномочий (а именно – по взиманию платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами установленных категорий) Правительством Российской Федерации не должна противоречить предписаниями Конституции Российской Федерации, на которых соответствующие правоотношения основаны;

Во-вторых, Правительство Российской Федерации должно действовать на основании и во исполнение федеральных законов, в т. ч. регламентирующих порядок реализации соответствующих полномочий;

В-третьих, предоставление хозяйствующим субъектам публичных правомочий в порядке делегирования допускается только и исключительно на основе прямого волеизъявления федерального законодателя, что обусловлено особой его ролью, рассмотренной выше;

⁴⁰⁵ См. Определение Верховного Суда РФ от 17.09.2018 № 309-КГ18-10521 по делу № А76-31284/2016 // Официальный сайт Верховного Суда РФ. – URL: https://vsrf.ru/lk/practice/stor_pdf_ec/1689358 (дата обращения: 17.06.2024).

В-четвертых, предоставление соответствующих правомочий по взиманию платы индивидуальному предпринимателю или юридическому лицу, учитывая характер делегируемых правомочий и установленные в законодательстве в отношении них требования, допускается лишь с использованием элементов правового института концессии (т.е. основанием делегирования выступать в данном случае может лишь концессионное соглашение, природа которого определена в законе, но не на подзаконном уровне *sui generis*);

В-пятых, необходимым условием договорного делегирования является и законодательное (что необходимо в обстоятельствах данной конкретной передачи) установление порядка выбора конкретного хозяйствующего субъекта, которому публично-правовые полномочия будут переданы, а также критериев для его отбора;

В-шестых, в случае, если реализация делегированных хозяйствующему субъекту правомочий требует предоставления ему прав, направленных на ограничение в той или иной степени прав или законных интересов плательщика, то такое право частного субъекта подлежит обязательному нормативному закреплению;

В-седьмых, обязательным условием является нормативное закрепление гарантий интересов Российской Федерации как публично-правового субъекта, в ведении которого делегируемые полномочия находятся, и лиц, являющихся плательщиками взимаемого частным субъектом вида платы, при взаимодействии с ним, т. е. граждан, воздействие на права которых предполагается в рамках реализации делегированных публичных полномочий⁴⁰⁶.

В некоторых государствах возможность делегирования уполномоченными органами и должностными лицами своих полномочий закрепляется в

⁴⁰⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 19 мая 1998 года № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате»; Постановление Конституционного Суда РФ от 31 мая 2016 года № 14-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 31¹ Федерального закона "Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", постановления Правительства Российской Федерации «О взимании платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн» и статьи 12.21³ Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы».

законодательстве напрямую, и подход к законодательной регламентации делегирования публичных полномочий свидетельствует о воплощении рассмотренных конституционно-правовых принципов непосредственно в положениях нормативных правовых актов. Так, например, общие правила осуществления делегирования закреплены в одноименном разделе действующего в Австралии *The Legislation Act 2001*. Среди установленных в последнем условий и ограничений делегирования можно выделить, в частности, следующие, представляющие интерес для исследования конституционно-правового института делегирования: (1) допустимость осуществления уполномоченным субъектом делегирования только при условии наличия законодательно закрепленной возможности или требования осуществить такую передачу; (2) запрет на делегирование законодательно установленного полномочия по делегированию в случае отсутствия закрепления такой возможности; (3) возможность изменения условий делегирования в будущем; (4) возможность отмены делегирования; (5) осуществление делегирования в письменной форме, т.е. посредством подписания соответствующего документа уполномоченным лицом, передающим соответствующие полномочия; (6) допустимость делегирования полномочий двум и более лицам⁴⁰⁷; (7) невозможность субделегирования переданных полномочий, за исключением случаев, когда такая возможность недвусмысленно закреплена; (8) возможность установления особого порядка и условий реализации делегированных полномочий принявшим их субъектом; (9) самостоятельная реализация переданных полномочий в пределах, установленных делегировавшим их субъектом⁴⁰⁸.

Представленный анализ требований позволяет говорить о следующих аспектах принципа нормативности применительно к конституционно-правовому институту делегирования публичных полномочий:

⁴⁰⁷ Определенный интерес, в том числе, в контексте данного пункта представляет решение Верховного Суда США, вынесенное в 2021 году, в котором фактически была признана возможность делегирования государственных полномочий не только нескольким лицам, но и неопределенному кругу лиц. См. *Whole Woman's Health v. Jackson*, 595 U.S. (2021) // URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/595/21-463/#tab-opinion-4505958> (дата обращения: 11.03.2024).

⁴⁰⁸ *The Legislation Act 2001* № A2001-14 // URL: <https://www.legislation.act.gov.au/a/2001-14> (дата обращения: 07.11.2024).

В первую очередь, сам акт делегирования должен быть основан и соответствовать установленным на конституционном и законодательном уровнях положениям, что при определенных обстоятельствах может выступать основанием легитимации делегирования публичных полномочий⁴⁰⁹.

Помимо этого, нормативную регламентацию в актах того или иного уровня должны получить все существенные условия осуществления делегирования и последующей реализации передаваемых публичных полномочий, в их числе и вопросы финансового обеспечения⁴¹⁰.

В качестве самостоятельных в свете перечисленных выше семи аспектов нормативности представляется необходимым выделить также *принципа гарантированности прав стороны, принимающей делегируемые публичные полномочия для реализации, (делегата) и принципа соблюдения прав и свобод человека и граждан в процессе реализации делегированных публичных полномочий*.

Принцип гарантированности прав делегата основан во многом на субсидиарном характере включаемых в его компетенцию вследствие конституционно-правового делегирования публичных полномочий и в данном контексте может выражаться в требовании о предоставлении делегату материальных гарантий их реализации, однако применим не ко всем формам делегирования.

Так, необходимость возмещения государством расходов, понесенных делегатами в связи с выполнением ими отдельных обязанностей публично-правового характера, неоднократно отмечалась Конституционным Судом РФ, который, например, применительно к частному делегированию указывал на то, что реализация соответствующих публичных полномочий за счет самих не входящих в систему органов публичной власти субъектов не всегда согласуется с основной

⁴⁰⁹ См. *State v. Brown* в части признания допустимости делегирования правотворческих полномочий на местный уровень на основании нормативного закрепления такой возможности // URL: <https://law.justia.com/cases/new-jersey/supreme-court/1965/46-n-j-96-0.html> (дата обращения: 22.08.2023).

⁴¹⁰ *Андреева Е.М.* Финансово-правовые основы взаимного делегирования полномочий субъектов публичной власти в Российской Федерации: дисс.... д-ра юрид. наук: 12.00.04. Москва: Ин-т государства и права РАН. 2018. С. 100.

целью их деятельности, в связи с чем в отсутствие возмещения это может привести к нарушению их конституционных прав, искажению их существа⁴¹¹. При этом формы подобных гарантий исключительно финансированием не исчерпываются, и наряду с ним или вместо него, как следует из правоприменительной практики, допускается также предоставление иных преференций материального характера, что сделано, например, в отношении негосударственных организаций, участвующих в осуществлении публично-значимых функций⁴¹².

Предоставление определенного обеспечения в свете реализации делегированных государственных полномочий предусмотрено и Конституцией РФ, которая, признавая и гарантируя самостоятельность органов местного самоуправления (статья 12), в то же время устанавливает и возможность их наделения отдельными государственными полномочиями на основании федерального закона или закона субъекта РФ и при условии предоставления им для этих целей материального и финансового обеспечения и установления контроля за их реализацией (статья 132). Приведенная конституционная норма получила развитие в Федеральном законе от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ, а также в части, касающейся делегирования государственных полномочий субъектами РФ, – в Федеральном законе от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ: наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в соответствии с ними должно сопровождаться предоставлением субвенций из бюджета соответствующего уровня (соответственно, федерального или бюджета субъекта РФ).

Делегирование государственных полномочий на местный уровень без предварительного предоставления материальных и финансовых гарантий их

⁴¹¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июля 2018 года № 32-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 69 Воздушного кодекса Российской Федерации, подпункта 1 пункта 2 статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также пунктов 3 и 6 Правил предоставления субсидий из федерального бюджета организациям на возмещение недополученных ими доходов от предоставления услуг по аэропортовому и наземному обеспечению полетов воздушных судов пользователей воздушного пространства, освобожденных в соответствии с законодательством Российской Федерации от платы за эти услуги, в связи с жалобами публичного акционерного общества «Аэропорт Кольцово» и акционерного общества «Международный аэропорт Нижний Новгород» // СЗ РФ. 2018. № 30. Ст. 4810.

⁴¹² Подробнее см., напр., Постановление Конституционного Суда РФ от 23 декабря 1999 года № 18-П // СЗ РФ. 2000. № 3. Ст. 353.

осуществления также может явиться основанием для признания соответствующих норм, посредством которых такое делегирование осуществлено, противоречащими Конституции Российской Федерации⁴¹³.

Требование о гарантированности прав делегата, тем не менее, исключительно этапом реализации делегированных полномочий не ограничивается. В случае с «частным» делегированием, одним из конституционно-правовых основ которого, как было выше установлено, выступает право на участие в управлении делами государства, и равный доступ объединений граждан к реализации делегируемых публичных полномочий в отдельных случаях также должен быть обеспечен.

Соответствующий вывод находит косвенное подтверждение и в рассмотренном выше Постановлении Конституционного Суда РФ от 31 мая 2016 года № 14-П, в котором в качестве одного из условий делегирования публичных полномочий названа нормативная регламентация порядка определения частного субъекта, которому соответствующие полномочия будут переданы.

Принцип соблюдения прав и свобод человека и граждан в процессе реализации делегированных публичных полномочий вытекает из фундаментальной конституционной обязанности государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека, и органами конституционного контроля также отнесен к числу неотъемлемых условий конституционно-правового делегирования⁴¹⁴, которыми риск нарушения прав и свобод связывается и ненадлежащей нормативной регламентации порядка реализации соответствующих публичных полномочий⁴¹⁵.

Обязанности субъектов, получивших публичные полномочия в порядке делегирования, уважать и соблюдать права граждан и созданных ими объединений,

⁴¹³ Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 года № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года "Об органах исполнительной власти в Республике Коми"» // СЗ РФ. 1998. № 4. Ст. 532.

⁴¹⁴ См., в частности, Постановление Конституционного Суда РФ от 31 мая 2005 года № 6-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств" в связи с запросами Государственного Собрания - Эл Курултай Республики Алтай, Волгоградской областной Думы, группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина С.Н. Шевцова» // СЗ РФ. 2005. № 23. Ст. 2311.

⁴¹⁵ См. *Carter v. Carter Coal Co.* (1936) // URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/298/238/> (дата обращения: 22.08.2025); *Washington ex rel. Seattle Title Trust Co. v. Roberge*, 278 U.S. 116 (1928) // URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/278/116/> (дата обращения: 22.08.2025).

называется в числе неотъемлемых условий конституционно-правового делегирования в том числе и Конституционным Судом РФ⁴¹⁶.

Необходимость его соблюдения особенно отмечается в рамках делегирования публичных полномочий субъектам, не входящим в систему органов государственной власти и местного самоуправления. Распространение подобных обязанностей на наделенных публичными полномочиями «частных» субъектов, хотя и является вмешательством в их деятельность и ограничением прав, в некоторых случаях представляется необходимым. Данный вывод был сделан Конституционным Судом РФ в Постановлении от 18 июля 2012 года № 19-П. В рамках указанного решения рассматривались положения федерального и регионального законодательства, конкретизирующие конституционное право граждан на обращение. В соответствии с действовавшим тогда регулированием обязанность по рассмотрению обращений граждан возлагалась лишь на органы государственной власти и органы местного самоуправления, что по мнению Конституционного Суда РФ ограничивало право граждан на взаимодействие с субъектами, не относящимися к системе публичной власти, осуществляющими публичные функции или полномочия ввиду делегирования им таковых.

Учитывая, что распространение обязанности по рассмотрению обращений граждан на частных субъектов, подразумевает определенное вмешательство в их деятельность, Конституционный Суд также сформулировал критерии допустимости возложения соответствующих обязанностей на негосударственные организации в качестве условия реализации ими переданных полномочий. Во-первых, деятельность данных организаций должна быть публично-значимой. Во-вторых, их деятельность должна затрагивать права и свободы граждан. В-третьих, соответствующее «универсальное регулирование» должно быть установлено на

⁴¹⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2012 № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного собрания Ростовской области» // СЗ РФ. 2012. № 31. Ст. 4470.

федеральном уровне при возможности установления дополнительных гарантий субъектами РФ⁴¹⁷.

Первые два, как представляется, могут быть использованы для определения допустимости отнесения частной организации к «иным, наделенным государственными или публичными полномочиями» субъектам в целях оспаривания их действий и решений в порядке, например, административного судопроизводства. Важно также отметить, что по мотивам рассмотренного постановления изменения были внесены и в Закон об обращениях, что привело к появлению новой категории возможных субъектов, действия которых могут быть оспорены, а именно – организаций, осуществляющих публично значимые функции, что привело к появлению противоречивой судебной практики отнесения к таковым, например, садоводческих объединений граждан⁴¹⁸ и управляющих компаний⁴¹⁹, и потребовало последующего разъяснения Конституционным Судом РФ вынесенного постановления⁴²⁰, что, однако, не исправило положение и вскоре в Суд поступали и иные жалобы по данному вопросу⁴²¹. Подобное является следствием отсутствия системного подхода в российском законодательстве, внедрение которого позволит устранить рассмотренные коллизии посредством унификации подхода к определению частных субъектов, наделенных делегированными публичными полномочиями.

Приведенная правовая позиция о допустимости возложения дополнительных обязанностей по обеспечению соблюдения прав граждан на негосударственные

⁴¹⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2012 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного собрания Ростовской области» // СЗ РФ. 2012. № 31. Ст. 4470.

⁴¹⁸ Решение Ворошиловского районного суда города Волгограда от 11 декабря 2018 года № 4А-940/2018 // URL: <https://sudact.ru/regular/doc/wSxnFAk2mUIX/>.

⁴¹⁹ Постановление Томского областного суда от 21 мая 2018 года № 4а-139/2018 // СПС «Консультант-Плюс».

⁴²⁰ Определение Конституционного Суда РФ от 27 июня 2017 года № 1361-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Литовского Бориса Владимировича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 1 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. – URL: <https://www.ksrf.ru> (дата обращения: 01.10.2024).

⁴²¹ Определение Конституционного Суда РФ от 27 марта 2018 года № 629-О «об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мельникова Александра Анатольевича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 1 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. – URL: <https://www.ksrf.ru> (дата обращения: 01.10.2023).

институты является не единственной в практике Конституционного Суда РФ, который также высказывался и о возможности вовлечения тех или иных наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями субъектов (в частности, государственных и муниципальных предприятий и учреждений) в механизм обеспечения гарантированных конституционных прав⁴²².

Особая важность в контексте конституционно-правового делегирования отведена *принципам подотчетности и ответственности*.

Определенную опасность делегирования правотворческих полномочий отдельные американские правоведы видят и в возможности законодательного органа таким образом избежать конституционно-правовой ответственности, в том числе перед своими избирателями⁴²³. В то же время представляется, что одним из способов снижения таких рисков выступает возможность судебного оспаривания принятых в порядке делегированного регулирования нормативных правовых актов.

Закрепление полномочий за конкретными государственными органами, как отмечено в решении по делу *Protz v. Workers' Comp. Appeal Bd.*, обеспечивает принятие всех необходимых политических решений уполномоченными в надлежащем порядке и ответственными перед своими избирателями государственными служащими. Проблема ответственности в связи с реализацией делегированных полномочий наиболее остро встает в случае «частного» делегирования и горизонтального функционального. В случае же делегирования, например, штатом законодательных полномочий Конгрессу Соединенных Штатов Америки, в отличие от ситуации с делегированием аналогичных полномочий законодательным органам других штатов, проблем не возникнет, поскольку

⁴²² См. Определение Конституционного Суда РФ от 18 июля 2017 года № 1447-О «По жалобе граждан Вишневецкого Бориса Лазаревича и Шапчица Павла Анатольевича на нарушение их конституционных прав частью 3 статьи 9 Федерального закона «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2017. № 6.

⁴²³ См. Aranson, Peter H., Gellhorn, Ernest. Robinson, Glen O. Theory of Legislative Delegation // Cornell Law Review. – 1982. – Vol. 68. № 1.

Конгресс несет ответственность как перед избирателями всех штатов в совокупности, так и перед избирателями каждого отдельно взятого штата⁴²⁴.

Передача публичных полномочий субъектам, не входящим в систему органов публичной власти, в любом случае влечет установление контроля за их реализацией со стороны государства, о чем не раз говорил Конституционный Суд РФ в своих решениях⁴²⁵, при том формы такого контроля не ограничиваются реализуемыми лишь непосредственным делегатом, но могут предусматривать участие третьих лиц, в том числе и не являющихся непосредственно стороной делегирования органов публичной власти, к компетенции которых необходимые контрольно-надзорные полномочия отнесены.

Соответствующие контрольно-надзорные механизмы разрабатываются и на уровне доктрины. О.В. Романовская, например, для этих целей предлагает создать отдельную отрасль прокурорского надзора, в рамках которой оценке подлежит, в том числе, и эффективность осуществления переданных полномочий⁴²⁶. Применение соответствующих контрольных и надзорных механизмов сопряжено с вмешательством в деятельность свободно созданных объединений, является ограничением их прав, в связи с чем требует соблюдения определенных вытекающих из Конституции РФ условий, в частности, предполагающих возможность ограничения прав граждан и их объединений в случае применения «частной» формы конституционно-правового делегирования лишь на основании федерального закона. Право на объединение не является абсолютным, однако любое вмешательство государства в деятельность созданных гражданами ассоциаций «должно быть законным, а законы должны содержать нормы, предусматривающие вмешательство при определенных условиях»⁴²⁷.

⁴²⁴ См. *Protz v. Workers Compensation Appeals Board* // URL: <https://law.justia.com/cases/pennsylvania/supreme-court/2017/6-wap-2016.html> (дата обращения: 03.05.2024).

⁴²⁵ См., например, Постановление Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2005 года № 12-П «По делу о проверке конституционности абзаца восьмого пункта 1 статьи 20 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой гражданина А.Г. Меженцева».

⁴²⁶ Романовская О.В. Надзор за эффективностью делегирования государственно-властных полномочий // Законность. 2010. № 1.

⁴²⁷ Подробнее см. Некоммерческие организации в международном и национальном праве: монография / под ред. Т.Я. Хабриевой, С.В. Чиркина. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Норма: ИНФРА-М, 2017. С. 59-61.

Важным в данном контексте представляются и вопросы оценки эффективности реализации уже делегированных полномочий, по результатам которой возможным представляется применение мер, в том числе, финансовой ответственности (например, в виде возврата части переданных для осуществления публичных полномочий средств федерального бюджета).

На основе представленного исследования систему конституционно-правовых принципов делегирования публичных полномочий представляется возможным охарактеризовать следующим образом:

1. Делегирование публичных полномочий подчинено трем группам конституционно-правовых принципов: первую из них образуют сущностные принципы, отражающие его содержание и позволяющие разграничить конституционно-правовое делегирование со смежными формами передачи и перераспределения публичных полномочий; вторая включает принципы, применимые непосредственно к процедуре делегирования – они устанавливают случаи и пределы его осуществления; третья, в свою очередь, объединяет конституционно-правовые принципы, связанные непосредственно с реализацией делегированных публичных полномочий.

2. К сущностным принципам делегирования относятся: принцип добровольности делегирования, принцип неотчуждаемости делегируемых публичных полномочий и принцип обратимости делегирования.

3. К процедуре делегирования публичных полномочий применимы принципы конституционности, законности, нормативности, гарантированности прав делегата, равенства.

4. Реализация делегированных публичных полномочий подчинена принципу обеспечения прав делегата как стороны, принимающей публичные полномочия для реализации, связанному с ним принципу обеспеченности реализации делегированных публичных полномочий, подотчетности и ответственности, а также принципу соблюдения прав и свобод человека и гражданина.

§ 2. Процедурные аспекты делегирования публичных полномочий в конституционном праве

Конституционно-правовое делегирование, как ранее было отмечено, соединяет в себе две сущности – формальную и материальную. Первая выражается в совершении акта делегирования, вторая, в свою очередь, отражает те последствия, которые он влечет. При этом оба названные аспекта опосредуются определенными этапами, каждый из которых подчинен обеспечивающим конституционности такого делегирования публичных полномочий требованиям.

Указывая на многогранность конституционно-правовых отношений по делегированию, Е.М. Андреева выделяет несколько составляющих их этапов, и в их числе: (1) организация процесса делегирования; (2) непосредственно акт делегирования; (3) реализация переданных в установленном порядке полномочий делегатом; (4) отчетность и (5) контроль⁴²⁸.

Стадийность как свойственную осуществлению отдельно взятой формы конституционно-правового делегирования – парламентского делегирования правотворческих полномочий, характеристику отмечает и Д.Д. Якадин, перечисляя следующие последовательно сменяющие друг друга стадии: (1) решение вопроса о допустимости осуществления конституционно правового делегирования, именуемое предварительной стадией; (2) издание «акта о делегации»; (3) реализация переданной компетенции посредством принятия в порядке делегированного регулирования нормативного правового акта и его утверждения; (4) осуществление парламентского контроля за делегированными актами; (5) прекращение действия актов делегированного правотворчества⁴²⁹.

Основываясь на представленных доктринальных подходах к упорядочиванию делегирования и исследованных выше конституционно-правовых характеристиках сущности, основ и принципов делегирования публичных

⁴²⁸ Андреева Е.М. Финансово-правовые основы взаимного делегирования полномочий субъектов публичной власти в Российской Федерации: дисс. ... д-ра юрид. наук: 12.00.04. Москва: Ин-т государства и права РАН. 2018. С. 5.

⁴²⁹ См. Якадин Д.Д. Юридическое делегирование: теория, практика, техника: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Нижний Новгород, 2020. С. 147-154.

полномочий в преломлении различных его форм, возможным представляется также выделить следующие этапы, последовательная реализация которых и раскрывает конституционно-правовое делегирование в функциональном его преломлении⁴³⁰: обоснование делегирования публичных полномочий; организация делегирования публичных полномочий; собственно делегирование публичных полномочий; обеспечение реализации делегируемых публичных полномочий; непосредственно реализация делегированных публичных полномочий; прекращение делегирования публичных полномочий.

Первый из них – *этап обоснования делегирования*.

Конституционно-правовое делегирование как уже было отмечено, всегда сопутствует реализации государственной власти, и если его осуществление в отношении собственных (публично-властных) полномочий является одним из возможных способов реализации последних непосредственными их обладателями, то в случае с так называемым «эксклюзивным» делегированием парламент выступает в роли органа, обеспечивающего координацию реализации как непосредственно публично-властных, так и публично-значимых полномочий. Но и в первом, и во втором случае делегирование не может быть произвольным, т. е. осуществляться в отсутствие соответствующего обоснования, включающего два аспекта – практический и формальный.

В то время как задача первого из них – установить наличие прикладной потребности в делегировании публичных полномочий, формальный предполагает необходимость проведения проверки потенциального делегирования на предмет отсутствия противоречия конституции, а в отдельных случаях также наличия регламентации такой возможности на законодательном уровне.

Формальный аспект и критерии, подлежащие соответствующей оценке, были исследованы выше, в связи с чем достаточным для целей характеристики рассматриваемого этапа конституционно-правового делегирования представляется

⁴³⁰ О подходах к определению делегирования с сущностной (формальной) и функциональной (материальной) точки зрения см. *Shapiro, Matthew A.* Delegating procedure // *Columbia Law Review*. 2018. Vol. 118, № 4. P. 983-1065; *Maher, I.* Functional and normative delegation to non-majoritarian institutions: The case of the European Competition Network // *Comparative European Politics*. – 2009. – Vol. 7, № 4. – P. 414-434.

перечислить некоторые из них – отсутствие прямого запрета в конституции и (или) законодательстве; надлежащий предмет делегирования; соответствие делегируемых публичных полномочий природе делегата.

Опосредованные конституционно-правовыми нормами общественные отношения, складывающиеся в связи с передачей публичных полномочий, включают всегда двух участников – делегирующего полномочия и принимающего таковые к реализации. При этом, исходя из особой природы возложенных на парламент функций, в отдельных случаях обязательным предварительным условием конституционно-правового делегирования выступает его санкционирование на законодательном уровне.

В то же время, следуя представленному в предыдущей главе подходу о координирующей роли парламента в рамках реализации государственной власти, следует также отметить право парламента наделить органы публичной власти компетенцией по регулированию общественных отношений в конкретной сфере, предоставив им таким образом право самостоятельно решать вопрос о необходимости передачи отдельных полномочий негосударственным институтам в рамках установленного конституцией и основанными на ней нормами права предмета своего ведения, что сущностно определяет делегирование и как особый способ реализации публичных полномочий, возложенных на органы государственной власти и местного самоуправления, действующих в пределах своей компетенции или от имени соответствующих публично-правовых образований, на уровне которых таковые функционируют.

Подтверждается данная позиция о возможности подобной, своего рода, косвенной легитимации делегирования на законодательном уровне также правоприменительной практикой, в частности, Постановлением Конституционного Суда РФ от 31 мая 2016 г. № 14-П: Федеральным законом Правительство РФ было наделено полномочием по определению порядка взимания платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам большегрузным транспортом; помимо прочего, закон обозначил оператора системы взимания платы в качестве субъекта соответствующих правоотношений,

подлежащих конкретизации в подзаконном акте. Во исполнение закона Правительством РФ было издано соответствующее постановление, дополнительно предоставившее хозяйствующему субъекту, наделенному статусом оператора системы взимания платы, право осуществлять присущие органам публичной власти полномочия. Рассматривая вопрос правомерности делегирования в указанной ситуации, Конституционный Суд РФ пришёл к выводу об отсутствии противоречий между избранным Правительством РФ вариантом правового регулирования (возложением властных полномочий на субъекта частного права) и волей представительного органа, пусть и непосредственно не выраженной в федеральном законе.

Практическая же обоснованность конституционно-правового делегирования может быть рассмотрена как сквозь призму общих его задач, так и в более конкретном, прикладном преломлении.

Так, например, Е.М. Андреева в числе общих задач делегирования публичных полномочий называет оптимизацию государственного управления, децентрализацию власти, разгрузку центрального аппарата государства, бюджетную экономию, учет локальных условий при принятии решений, а также обеспечение участия граждан в управлении делами государства и оперативное реагирование⁴³¹. В то же время, следуя выраженному в зарубежной конституционно-правовой доктрине подходу, практическая обоснованность может быть обоснована необходимостью использования более глубоких экспертных знаний, которыми первичный носитель соответствующих публичных полномочий не обладает, и обусловленной, в частности, широтой объекта регулирования (при делегировании правотворческих полномочий) невозможностью делегата эффективно осуществлять свои полномочия⁴³².

В качестве примера, иллюстрирующего этап обоснования в числе предшествующих непосредственному осуществлению конституционно-правового

⁴³¹ Андреева Е.М. Указ. соч. С. 28.

⁴³² См., например, *Merrill, T. W. Rethinking Article I, Section 1: From Nondelegation to Exclusive Delegation* // *Columbia Law Review*. 2004. Vol. 104, No. 8. P. 2097-2181.

делегирувания возможным представляется отметить Послание Президента РФ 2003 года Федеральному Собранию РФ, в рамках которого был отмечен негативный эффект избыточности функций и полномочий органов государственной власти, в целях снижения которого уже в Указе Президента РФ от 23 июля 2003 года № 824, среди прочего, предлагалось прекращение избыточного государственного регулирования и развитие системы особого вида некоммерческих организаций, а именно – саморегулируемых организаций⁴³³, на которые, как впоследствии указывал Конституционный Суд РФ, государство в рамках административной реформы переложило часть своих, публично-правовых функций, сопровождаемых в свою очередь передачей конкретных государственных полномочий (например, нормотворческих)⁴³⁴.

Примечательно при этом, что обоснованность применения той или иной формы делегирования публичных полномочий отмечается также в тексте судебных решений.

Так, например, в решении по делу *Mistretta v. United States* Верховный Суд США отметил следующее: «в усложняющемся обществе, которому присущи все более частые изменения и технические нюансы, Конгресс просто не в силах выполнять свою функцию, не прибегая к сопровождающемуся предоставлением широкой дискреции делегированию публичных полномочий»⁴³⁵.

Второй этап – **организация делегирования.**

Предваряющий непосредственно акт конституционно-правового делегирования этап состоит в определении существенных условий его осуществления, а также в обеспечении выполнения императивных требований, основанных на конституции и развивающем ее законодательстве.

К числу существенных условий конституционно-правового делегирования представляется необходимым отнести: (а) формы его осуществления (публичное

⁴³³ Указ Президента РФ от 23 июля 2003 года № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах» // СЗ РФ. 2003. № 30. Ст. 3046.

⁴³⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2005 года № 12-П «По делу о проверке конституционности абзаца восьмого пункта 1 статьи 20 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой гражданина А.Г. Меженцева» // СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 335.

⁴³⁵ См. *Mistretta v. United States*, 488 U.S. 361 (1989) // URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/488/361/> (дата обращения: 28.11.2024).

(функциональное, территориальное, муниципальное), частное или международное), (б) способ делегирования публичных полномочий (императивное или договорное делегирование); (в) тип или же конкретного делегата, а в отдельных случаях также порядок его определения; (г) предмет делегирования; (д) тип, объем и порядок предоставления финансового или иных материального обеспечения, необходимого для реализации делегируемых публичных полномочий.

В отдельных случаях, при необходимости, может потребоваться разработка и принятие нормативных правовых актов, направленных на легитимацию планируемого делегирования публичных полномочий и обеспечивающих возможность его последующей реализации: например, в части установления возможности осуществить акт делегирования, обеспечения прав граждан в процессе реализации делегированных публичных полномочий или же прав непосредственного делегата.

Последнее приобретает принципиально важное значение в преломлении «частной» формы конституционно-правового делегирования в случаях, когда непрозрачность соответствующей правовой процедуры может повлечь неравный доступ к реализации делегируемых публичных полномочий и, таким образом, привести к нарушению прав граждан (их объединений) на участие в управлении делами государства. Соответственно, включает второй этап в рассматриваемом контексте и проведение процедуры такого отбора.

Кроме того, возложение на не входящих в систему органов публичной власти субъектов полномочий, реализация которых сопряжена с совершением действий публично-правового характера, по общему правилу относящихся к предмету деятельности органов публичной власти, как указывал Конституционный Суд РФ, может осуществляться исключительно на основании прямого волеизъявления законодателя, который вправе осуществить делегирование самостоятельно, предусмотрев в законе создание негосударственной организации, одновременно

определив ее полномочия⁴³⁶, либо ограничиться установлением возможности передачи публичных полномочий без указания конкретного субъекта⁴³⁷.

Третий этап – непосредственно **осуществление (акт) делегирования**.

Акт делегирования публичных полномочий в рассматриваемом контексте, выступает основополагающим юридическим фактом, в отсутствие которого конституционно-правовое делегирование не может иметь места.

Основанием возникновения, изменения и прекращения конституционно-правовых отношений, обусловленных осуществлением делегирования публичных полномочий, как и в случае с любыми иными правовыми отношениями, служат юридические факты, и в контексте исследуемой деятельности основополагающим юридическим фактом, в отсутствие которого конституционно-правовые отношения по делегированию не могут иметь место, следует признать непосредственно акт делегирования публичных полномочий, представляющий собой правомерное юридическое действие, инициативно совершаемое делегантом и порождающее возникновение конкретно у него и определенного надлежащим образом делегата прав и обязанностей, непосредственно связанных с реализацией делегированных публичных полномочий либо же сопутствующих ей.

Субъектами, уполномоченными на осуществление конституционно-правового делегирования, как ранее было уже отмечено, выступают органы публичной власти, которые в рамках возложенной на них компетенции, могут при этом также выступать от имени соответствующих публично-правовых образований. При этом в случае делегирования государственно- и муниципально-властных полномочий передающей их стороной могут быть как непосредственно органы публичной власти, к компетенции которых таковые в соответствии с основным законом отнесены, так и парламент, в контексте доктрины «эксклюзивного» делегирования уполномоченный на наделение публично-

⁴³⁶ См., например, ст. 33 Федерального закона от 26 марта 2003 года № 35-ФЗ «Об электроэнергетике», предусматривающую необходимость создания Совет рынка в форме некоммерческого партнерства, закон наделяет Совет рынка рядом полномочий публично-правовой природы.

⁴³⁷ См. Федеральный закон от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» в части порядка формирования и ведения Единого федерального реестра сведений о фактах деятельности юридических лиц // // СЗ РФ. 2001. № 33. Ст. 3431.

властными полномочиями при условии, что таковые непосредственно конституцией к компетенции конкретных субъектов не отнесены. Последнему также принадлежит исключительное право по наделению публично-значимыми полномочиями. Корреспондируют указанному подходу и выработанные в практике Конституционного Суда РФ требования, согласно которым делегирование может осуществляться в отношении лишь «своих»⁴³⁸, принадлежащих конкретному делеганту публичных полномочий, либо же правомочным публично-властным субъектом⁴³⁹.

В то же время известен российской правоприменительной практике и случай осуществления делегирования Конституционным Судом РФ в отношении публичных полномочий, носителем которых он не является. Так, в Постановлении от 9 июля 2020 года № 34-П им было установлено, что федеральный законодатель не урегулировал отнесение полномочия по принятию мер по охране остающихся без присмотра жилища или иного имущества осужденного к компетенции какого-либо лица, вследствие чего суды дискреционно возлагали данную обязанность на различных субъектов, включая органы внутренних дел и коммерческие организации, но чаще – на органы местного самоуправления. Поскольку полномочие по охране имущества осужденных лиц напрямую не отнесено к вопросам местного значения, в силу ч. 1 ст. 19 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, оно было признано государственным и, следовательно, подлежащим делегированию только в установленном законом порядке. Тем не менее, в отсутствие надлежащего законодательной регламентации порядка реализации названного полномочия на органы местного самоуправления, и до момента восполнения федеральным законодателем выявленного в правовом регулировании пробела, Конституционный Суд РФ возложил совокупность необходимых для охраны жилых помещений осужденных обязанностей на администрацию

⁴³⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 1997 г. № 12-П «По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области» // СЗ РФ. 1997. № 29. Ст. 3581.

⁴³⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 28 апреля 1992 года № 4-П «По делу о проверке конституционности Постановления Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 февраля 1992 года № 2275-1 «О Всероссийском агентстве по авторским правам» // СПС «Консультант-Плюс» (дата обращения: 12.10.2024).

муниципального образования, на время заместив тем самым федерального законодателя как делегирующей отдельные государственные полномочия органам местного самоуправления стороны.

Важной гарантией для органов местного самоуправления, также предусмотренной в рассмотренном решении, в отношении реализации ими полномочий по принятию мер по охране жилых помещений как до, так и после установления Конституционным Судом РФ временного регулирования, выступает право соответствующих органов обратиться за возмещением понесенных расходов⁴⁴⁰. И подобное участие органа конституционного контроля в делегировании публичных полномочий нельзя признать не соответствующим конституции в той мере, в которой это согласуется с возложенными на него основным законом функциями и полномочиями, получившими развитие в нормах соответствующего законодательства.

Субъекты же, принимающие делегируемые публичные полномочия, были рассмотрены выше, к их числу относятся государство, органы государственной власти и местного самоуправления, публично-правовые образования, субъекты, не входящие в систему органов публичной власти, и межгосударственные объединения. Важным в то же время представляется отметить, что корреляция «один акт делегирования – один делегат» в конституционном праве не всегда актуальна. И потому один акт конституционно-правового делегирования может выступать основанием для возникновения обязанности по реализации переданных публичных полномочий у двух и более делегатов, при том такие полномочия необязательно должны быть тождественными: например, нормы Федерального закона от 22 апреля 1996 года № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» предусматривают, что квалифицируемое в качестве публичного полномочие по признанию лица

⁴⁴⁰ Важно при этом отметить, что сам Конституционный Суд РФ в своем решении констатировал факт возложения соответствующих государственных полномочий не только на органы местного самоуправления, но и на отдельные органы исполнительной власти, а также некоторые коммерческие организации, однако право на возмещение расходов за последними признано не было. См. Постановление Конституционного Суда РФ от 9 июля 2020 года № 34-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 313 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой администрации муниципального образования город Мурманск» // СЗ РФ. 2020. № 29. Ст. 4735.

квалифицированным инвестором⁴⁴¹ осуществляется частными субъектами – брокерами, управляющими, форекс-дилерами и иными определенными в законах лицами в порядке, установленном Центральным Банком Российской Федерации⁴⁴². При этом принятый на основе указанной нормы нормативный правовой акт Банка России⁴⁴³ расширяет объем делегированных законом таким лицам полномочий, наделяя их также правом на разработку в соответствии с нормативным актом Центрального Банка РФ и утверждение документа, содержащего порядок принятия решения о признании лица квалифицированным инвестором⁴⁴⁴, то есть акта, регулирующего реализацию иными лицами своих прав⁴⁴⁵. При этом множественность на стороне делегата может также иметь место, в частности, в случае осуществления делегирования в отношении группы однородных лиц (например, осуществляющих публично-значимую деятельность).

Переходя к характеристике актов делегирования, посредством которых соответствующие публичные полномочия передаются, представляется необходимым отметить, что, принцип добровольности по умолчанию применим лишь к делегирующему соответствующие публичные полномочия публично-правовому субъекту, в то время как на принимающих таковые к реализации он распространяется отнюдь не всегда⁴⁴⁶. И на этом основании конституционно-правовое делегирование может быть классифицировано на императивное (предполагающее односторонний акт передачи соответствующих полномочий) и договорное (подразумевающее одновременное соединение воли делеганта на передачу полномочий и воли делегата принять их к реализации).

⁴⁴¹ См. *Львова С.В.* Модели делегирования полномочий при признании физического лица квалифицированным инвестором // Вестник арбитражной практики. 2019. № 4.

⁴⁴² То есть одновременно происходит и делегирование нормотворческих полномочий, уже Банку России.

⁴⁴³ См. Указание Банка России от 29 апреля 2015 г. № 3629-У «О признании лиц квалифицированными инвесторами и порядке ведения реестра лиц, признанных квалифицированными инвесторами» // Вестник Банка России, 2015. № 51.

⁴⁴⁴ Таким образом, происходит еще и субделегирование Центральным Банком РФ возложенных на него названным федеральным законом полномочий субъектам частного права.

⁴⁴⁵ Для изучения подробного анализа данной формы делегирования с исследованием возникающих при этом проблем см. *Львова С.В.* Квалифицированный инвестор: опыт, реальность и перспективы: монография. М.: Юстицинформ, 2020.

⁴⁴⁶ См., например, *Шиндина А.В.* Указ. соч. С. 42.

В случае применения императивной его разновидности делегирование публичных полномочий может осуществляться на основании закона, подзаконного нормативного правового акта или же судебного решения, выступающими непосредственно в качестве акта делегирования. К содержанию актов делегирования, прямо или косвенно устанавливающих допустимость делегирования публичных полномочий, должны предъявляться общие требования определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы, их согласованности с системой действующего правового регулирования, несоблюдение которых, как неоднократно отмечал Конституционный Суд РФ, открывало бы возможность передачи неопределенных по объему полномочий и впоследствии реализовывать их произвольным образом⁴⁴⁷. Иное, как представляется, противоречило бы установленному в Конституции РФ принципу о недопустимости присвоения власти, в соответствии с которым всякое обладание властными полномочиями может быть основано лишь на законе и установленных им процедурах⁴⁴⁸.

При этом прямое указание на допустимость передачи публично-властных полномочий в конституциях и законах встречается редко⁴⁴⁹, во всяком случае, его наличие обязывает наделенных соответствующей компетенцией делегантов, действующими в том числе в порядке делегированного регулирования, соблюдать требования закона и осуществлять делегирование, в то же время отсутствие такового не исключает возможность осуществления такой передачи на основании

⁴⁴⁷ См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 6 апреля 2004 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 87 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации от 17 июля 2001 года № 538 «О деятельности негосударственных организаций по лоцманской проводке судов» в связи с жалобой международной общественной организации «Ассоциация морских лоцманов России» и автономной некоммерческой организации «Общество морских лоцманов Санкт-Петербурга» // СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1519; Постановление Конституционного Суда РФ от 31 мая 2005 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» в связи с запросами Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай, Волгоградской областной Думы, группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина С.Н. Шевцова» // СЗ РФ. 2005. № 23. Ст. 2311.

⁴⁴⁸ Комментарий к Конституции Российской Федерации. / под ред. В.Д. Зорькина. 3-е изд. М.: Инфра-М, 2013. С. 72.

⁴⁴⁹ См. Федеральный закон от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» в части порядка определения оператора Единого федерального реестра сведений о фактах деятельности юридических лиц.

договора при условии, что оно не противоречит конституции и действующему законодательству⁴⁵⁰.

Так, например, «частное» делегирование, осуществляемое органами исполнительной власти, во всяком случае, не может носить императивный характер, то есть осуществляться посредством принятия одностороннего акта о возложении публичных полномочий на негосударственную организацию, поскольку следствием такого наделения полномочиями неизбежно выступает ограничение прав автономных объединений граждан, что допустимо лишь на основании закона. При этом, однако, не исключается возможность делегирования публичных полномочий субъектам, не входящим в систему органов публичной власти, на основании заключаемого с ними договора, что свидетельствует о добровольности передачи, выражающейся в согласии на заключение соответствующего соглашения.

Представляется, что необходимым условием использования договорного делегирования в рамках «частной» его формы должно быть, по аналогии с иными случаями добровольного выбора гражданами деятельности, осуществление которой влечет наложение на них ограничений и запретов, согласие самих субъектов частного права, которым соответствующие полномочия впоследствии предстоит осуществлять⁴⁵¹. Анализ правоприменительной практики позволяет сделать вывод о многообразии видов используемых в рамках договорного способа делегирования соглашений.

Известным в российской практике является применение для передачи публичных полномочий конструкции концессионных соглашений, что, однако, является дискуссионным⁴⁵² и применяется отнюдь не во всех случаях

⁴⁵⁰ Данное требование было сформулировано Конституционным Судом РФ в Постановлении от 19 мая 1998 года № 15-П.

⁴⁵¹ Так, например, применительно к деятельности, связанной с осуществлением публичных функций, реализация которой сопряжена с наличием определенных запретов и ограничений прав граждан, Конституционный Суд РФ неоднократно указывал, что поступление на такого рода публичную службу является добровольным выбором граждан, в связи с чем не может рассматриваться в качестве нарушения их прав. См., например, Постановление Конституционного Суда РФ от 13 февраля 2020 года № 8-П «По делу о проверке конституционности пунктов 1 и 2 статьи 5 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Н.Г. Малышевой» // СЗ РФ. 2020. № 8. Ст. 1118.

⁴⁵² См., например, Мнение судьи Г.А. Гаджиева к Постановлению Конституционного Суда РФ от 31 мая 2016 года № 14-П // СЗ РФ. 2016. № 24. Ст. 3602.

делегирувания. Например, в оспоренном в рамках Постановления Конституционного Суда РФ от 31 мая 2016 г. № 14-П случае договорного «частного» делегирувания публичные правомочия передавались на основании заключенного властным субъектом и негосударственной организацией концессионного соглашения, сущностной целью использования которых, по общему правилу, в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ, как правило, является создание или реконструкция государственной или муниципальной недвижимости⁴⁵³. Допустимость использования конструкции концессионных соглашений как смешанного договора с неочевидной сферой применения (частного или публичного права) для конституционно-правовых целей делегирувания публичных полномочий была поставлена под сомнение и Г.А. Гаджиевым⁴⁵⁴.

Согласно его позиции, заключенное в данном случае для целей передачи публичных правомочий концессионное соглашение является соглашением *sui generis*, поскольку его заключение именно в такой форме основывалось не на положении закона, а было осуществлено на основании специальных распоряжений Правительства РФ, которыми, вне связи с базовым Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ, утверждались и основные условия такого концессионного соглашения, предметом передачи в рамках которого являлись и государственные полномочия по принятию нормативных актов, регулирующих взаимодействие участников системы взимания платы, что также не предусмотрено Федеральным законом «О концессионных соглашениях» и в целом находится вне предмета его регулирования.

Иной встречающейся в правоприменительной практике способ передачи публичных полномочий негосударственным организациям являются вызывающие не меньше вопросов соглашения о сотрудничестве. Известна, как минимум, одна попытка использования такового. В рамках реализации полномочия по

⁴⁵³ См. Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» // СЗ РФ. 2005. № 30 (часть II). Ст. 3126.

⁴⁵⁴ См. Мнение судьи Г.А. Гаджиева к Постановлению Конституционного Суда РФ от 31 мая 2016 года № 14-П // СЗ РФ. 2016. № 24. Ст. 3602.

определению порядка формирования и ведения реестра общественных объединений пожарной охраны и свободного реестра добровольных пожарных МЧС России был разработан непринятый в итоге проект Приказа МЧС России «Об утверждении Порядка формирования и ведения реестра общественных объединений пожарной охраны и сводного реестра добровольных пожарных» (по состоянию на 17.09.2018), который предусматривал возложение полномочий по ведению реестров на общественную организацию, – общероссийскую общественную организацию «Всероссийское добровольное пожарное общество» (ВДПО). В качестве основания такого делегирования предлагалось рассматривать заключенное между МЧС России и ВДПО Соглашение о сотрудничестве от 22 марта 2017 года № 2-4-3/1/01/134, в числе направлений которого названо и формирование, а также ведение реестра общественных объединений пожарной охраны и сводного реестра добровольных пожарных⁴⁵⁵. Однако ни в названном соглашении, ни в иных нормативных правовых актах порядок реализации подлежащего передаче полномочия не закреплялся, вместе с тем ни один акт не устанавливал существенных условий такого делегирования.

Вместе с тем, такая форма косвенной легитимации делегирования в ряде случаев вызывает вопросы с точки зрения требований, основанных на антикоррупционном блоке законодательных норм, в соответствии с которыми широта делегируемых дискреционных полномочий наряду с чрезмерной свободой подзаконного правотворчества и отсутствием необходимых административных процедур выступают коррупциогенными факторами⁴⁵⁶, что может ставить под сомнение правомерность передачи публичных полномочий в рассмотренном и других аналогичных случаях.

⁴⁵⁵ Соглашение о сотрудничестве Министерства Российской Федерации по вопросам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и Общероссийской общественной организации «Всероссийское добровольное пожарное общество» от 22 марта 2017 года № 2-4-38-3/1/01/134 // Официальный сайт Министерства Российской Федерации по вопросам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. – URL: <https://www.mchs.gov.ru/dokumenty/3174> (дата обращения: 17.07.2017).

⁴⁵⁶ Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609; Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 года № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 2010. № 10. Ст. 1084.

В Германии, в том числе, для делегирования государственных полномочий субъектам частного права используются конструкции «административного акта» и «публично-правового договора»⁴⁵⁷. Предложения о дополнении законодательства Российской Федерации аналогичной конструкцией административного или публичного договора, в основу которого были бы заложены как частные, проявляющиеся, прежде всего, в равенстве субъектов, так и публичные начала, предопределяющие возможность включения в его содержание административно-правовых элементов⁴⁵⁸, и исследования такой возможности представлены сегодня в работах многих представителей науки административного права⁴⁵⁹, однако пока данная идея законодательного воплощения не получила.

В то же время, интересные решения для оформления делегирования отдельных публичных полномочий предлагаются функционирующими в Российской Федерации органами исполнительной власти⁴⁶⁰. Так, например, в Постановлении Правительства РФ от 28 декабря 2012 года № 1456 устанавливаются правила осуществления, по решению Правительства РФ, передачи органами власти своих полномочий государственного заказчика по заключению и исполнению государственных контрактов, в соответствии с которыми делегирование в данном случае осуществляется на основании специальных «соглашений (договоров), заключаемых на безвозмездной основе органами власти с организациями»⁴⁶¹, кратко именуемых здесь и в нормативных

⁴⁵⁷ *Васильева С.В.* Передача государственных полномочий организациям: правовой механизм // Сравнительное конституционное обозрение. – 2015. – № 5. – С. 1-10.

⁴⁵⁸ Подробнее см. *Бахрах Д.Н.* Административное право: Учебник для вузов, – 2-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2005. – С. 399-407.

⁴⁵⁹ *Бабелюк Е.Г.* Договорные начала при реализации государственно-властных полномочий и *Васильева А.Ф.* Договоры в сфере предоставления публичных услуг: сравнительно-правовой анализ // Договор в публичном праве: сборник научных статей / под редакцией Е.В. Гриценко, Е.Г. Бабелюк. Москва: Волтерс Клувер, 2009. С. 133-145, 188-204.; *Ноздрачев А.Ф.* Административные соглашения (теоретическое рассмотрение проблемы и анализ практики использования в государственном управлении) // Законодательство и экономика. – 2012. – № 10. – С. 5-31.

⁴⁶⁰ В большинстве случаев, в том числе представленных далее в настоящем параграфе, такие соглашения органами публичной власти заключаются для передачи полномочий в рамках правоотношений, регулируемых Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», однако в перспективе возможным представляется на их основе создать типовые формы соглашений для частного делегирования в принципе.

⁴⁶¹ Постановление Правительства РФ от 28 декабря 2012 года № 1456 «О порядке осуществления в 2013 году бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 1. Ст. 52.

правовых актах иных органов исполнительной власти, в том числе регионального уровня⁴⁶², «соглашениями (договорами) о передаче полномочий».

При этом, сама возможность заключения таких соглашений в отношении конкретных публичных полномочий, наряду с основными условиями передачи и положениями, которые необходимо закрепить в тексте таковых, как правило, устанавливается нормативным актом Правительства⁴⁶³, в то время как разработка типовых форм таких соглашений о передаче соответствующих полномочий делегируется последним конкретным министерствам, в частности, известны случаи такого делегирования Министерству финансов РФ⁴⁶⁴.

Среди закрепленных в такого рода соглашениях (договорах) о передаче полномочий условий, которые в перспективе представляется возможным использовать, следует выделить следующие, претендующие на универсальность не только в отношении «частного», но и любых других форм конституционно-правового делегирования: (а) предметом соглашений является передача уполномоченным органом конкретных публичных полномочий и их принятие обладающим надлежащей правосубъектностью субъектов (для объединений граждан таковой может выступать правовой статус юридического лица); (б) установление условий реализации делегатом делегируемых полномочий; (в) закрепление механизмов осуществления органами власти, делегирующими соответствующие полномочия, контроля за реализацией организацией таковых; (г) обязанность делегата взаимодействовать с делегантом в процессе реализации делегированных полномочий, в том числе, по вопросам предоставления необходимых документов и сведений для целей осуществления контроля;

⁴⁶² См., например, Постановление Правительства Москвы от 28 января 2014 года № 28-ПП «Об утверждении Порядка осуществления капитальных вложений в объекты государственной собственности города Москвы и внесении изменений в постановление Правительства Москвы от 8 декабря 2011 года № 587-ПП» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2014. № 9.

⁴⁶³ См., например, Постановление Правительства РФ от 9 января 2014 года № 13 «Об утверждении Правил осуществления капитальных вложений в объекты государственной собственности Российской Федерации за счет средств федерального бюджета» // СЗ РФ. 2014. № 3. Ст. 282.

⁴⁶⁴ См. Приказ Минфина России от 21.12.2017 № 245н «Об утверждении Типовой формы соглашения о передаче полномочий государственного заказчика по заключению и исполнению от имени Российской Федерации государственных контрактов при осуществлении за счет средств федерального бюджета бюджетных инвестиций в форме капитальных вложений в объекты государственной собственности Российской Федерации» во взаимосвязи с Постановлением Правительства РФ от 09.01.2014 № 13» // СПС «Консультант-Плюс».

(д) закрепление положений, устанавливающих ответственность делегата за неисполнение или ненадлежащее исполнение переданных им полномочий.

Следует остановиться и на специальных условиях, предусмотренных лишь в некоторых формах соглашений (договоров) о передаче публичных полномочий. Так, например, в Постановлении Правительства РФ от 9 января 2014 года № 13 ограничен круг организаций, которым подлежащие делегированию полномочия могут быть переданы: такая передача допускается только в отношении государственных компаний и корпораций, а также публично-правовых компаний и иных юридических лиц, акции (доли) которых принадлежат Российской Федерации⁴⁶⁵. Аналогичные ограничения, как видится, могут быть установлены и в рамках иных форм конституционно-правового делегирования, например, для передачи публичных полномочий отдельным типам муниципальных образований или действующим в них органов местного самоуправления.

Важным является также вопрос о предоставлении делегатам необходимых гарантий для реализации соответствующих полномочий без ущерба интересам принимающих таковые к реализации субъектов и осуществляемым ими основным видам деятельности, что представляется обязательным условием делегирования, а потому подлежит включению в текст применяемых в каждом конкретном случае актов делегирования независимо от их вида (нормативные правовые акты или соглашения).

Вместе с тем, приведенные и рассмотренные выше нормативные акты, содержащие формы соглашений (договоров) о передаче полномочий, указывают на безвозмездный характер осуществления делегированных полномочий, в то же время иные формы соглашений, посредством которых частное делегирование оформляется, такие условия все закрепляют⁴⁶⁶. Безвозмездная форма передачи, как

⁴⁶⁵ В данной работе приведены лишь ограничения, связанные с организационно-правовой формой таких субъектов, подробнее см. Постановление Правительства РФ от 9 января 2014 года № 13 «Об утверждении Правил осуществления капитальных вложений в объекты государственной собственности Российской Федерации за счет средств федерального бюджета» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴⁶⁶ См., напр., Приказ Минэкономразвития России от 6 ноября 2019 года № 726 «Об утверждении примерной формы соглашения о передаче полномочий по управлению особой экономической зоной органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации и о признании утратившими силу приказов Минэкономразвития России от 4 августа 2016 года № 502 и от 24 октября 2018 года № 572» // СПС «Консультант-Плюс».

представляется, может быть оправдана лишь приведением органами власти, осуществляющими такую передачу, обоснования, в соответствии с которым реализация делегированных публичных полномочий не влечет несения ими дополнительных расходов, что в целом представляется маловероятным.

Исследование представленных в различных по своей природе формах соглашений (договоров) о передаче полномочий условий об ответственности также показывает, что таковые проработаны в них недостаточно: если формы ответственности субъектов частного права сформулированы с использованием общих фраз, то нормы делегирующих полномочия органов власти в принципе во многих из них отсутствуют. Ввиду того, что правовая природа самих договоров о передачи полномочий остается неясной, неочевидным представляются и виды ответственности, подлежащих применению, и вопрос о перечне законодательных актов, на которых она может быть основана.

Полезным представляется и опыт субъектов РФ в решении вопроса о возможности передачи тех или иных публичных полномочий «частным» субъектам. Так, например, действовавшее в Тамбовской области регулирование в качестве обязательного условия передачи таковых называло проведение анализа возможности их эффективной реализации внешним субъектом⁴⁶⁷, что является иллюстрацией этапом обоснования делегирования.

Вместе с тем в рамках характеристики способов делегирования необходимым представляется обратиться также к широко используемой в российском законодательстве конструкции «передачи осуществления полномочий Российской Федерации органам государственной власти субъектов Российской Федерации». Соответствующие полномочия переданы, в частности, «в сфере охраны здоровья⁴⁶⁸», «в области градостроительной деятельности⁴⁶⁹», «в области

⁴⁶⁷ Постановление Администрации Тамбовской области от 24.06.2014 № 664 «О механизме аутсорсинга в деятельности органов исполнительной власти области и областных государственных учреждений» // СПС Гарант.

⁴⁶⁸ Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

⁴⁶⁹ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 года № 190-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1 (часть I). Ст. 16.

земельных отношений⁴⁷⁰» и многих иных. Очевидным представляется, что участниками данных правоотношений выступают не Российская Федерация и входящие в ее состав субъекты РФ, а, в отличие от института разграничения предметов ведения, Российская Федерация в лице Федерального Собрания, принимающего федеральный закон, (на стороне делегирующего полномочия субъекта) и органы государственной власти субъекта РФ (на стороне субъекта, принимающего полномочия к реализации).

Рассмотрим сущностные элементы названной формы конституционно-правового делегирования на примере Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ. Федеральный законодатель, фактически осуществив посредством закона делегирование полномочий и закрепив материальные гарантии осуществления делегированных полномочий, а также применимые меры бюджетной ответственности, далее устанавливает, что все последующие контрольные и регламентирующие действия в отношении делегированных полномочий Российской Федерации, обычно реализуемые осуществившим такую передачу субъектом, возлагаются на уполномоченный орган исполнительной власти (далее в данном параграфе – уполномоченный орган).

Так, уполномоченный орган обязан устанавливать порядок реализации делегированных полномочий (в частности, посредством издания обязательных для исполнения методических указаний и инструкций, а также административных регламентов предоставления государственных услуг в части переданных функций⁴⁷¹); осуществлять ряд контрольно-надзорных полномочий в отношении субъектов, которым полномочия Российской Федерации делегируются. Интересное решение в части учета переданных полномочий Российской Федерации для целей систематизации и мониторинга было предложено и реализовано Правительством РФ, в соответствии с постановлением которого в специальном реестре ведется учет полномочий федеральных органов

⁴⁷⁰ Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

⁴⁷¹ П. 1 ч. 7 ст. 15 Федерального закона от 21 ноября 2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

исполнительной власти, руководство деятельностью которых им осуществляется⁴⁷². Внесению в соответствующий реестр подлежат и делегируемые в рассмотренном порядке полномочия Российской Федерации.

Нельзя не отметить, что порядок, условия и гарантии, установленные в Федеральном законе от 21 декабря 2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» для договорной формы взаимного делегирования полномочий органов исполнительной власти, во многом похожи, если не тождественны тем, что были уже рассмотрены в отношении «передачи осуществления полномочий Российской Федерации органам государственной власти субъектов Российской Федерации», за тем лишь исключением, что в первом случае возможно и обратное делегирование, предполагающее передачу органами исполнительной власти субъектов РФ своих полномочий федеральным органам исполнительной власти⁴⁷³. По названной в настоящем параграфе причине подробное исследование сущностных параметров делегирования государственными органами исполнительной власти друг другу полномочий не является необходимым.

Представляется, что исследованная конструкция «передачи осуществления полномочий Российской Федерации органам государственной власти субъектов Российской Федерации» представляет собой аналог закрепленного в Конституции РФ способа делегирования полномочий федеральных органов исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов РФ с тем лишь различием, что основанием делегирования выступает вовсе не основанное на автономии воли субъектов правоотношений и заключенное ими соглашение, а императивная норма закона. В то же время негативная оценка такой «подмены», вероятно, является

⁴⁷² См. Постановление Правительства РФ от 30 апреля 2020 года № 615 «О реестре функций (полномочий) федеральных министерств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных служб и федеральных агентств, находящихся в ведении этих федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 19. Ст. 2992.

⁴⁷³ Подробнее о видах соглашений между федеральными и региональными органами исполнительной власти (в частности, односторонние и взаимные) и сферах их заключения см. *Шиндина А.В.* Институт делегирования в конституционной системе власти Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Саратов, 2017. С. 127-131.

преждевременной и может быть оправдана целями упрощения процедуры конституционно-правового делегирования соответствующих полномочий.

В отсутствие рассмотренной процедуры «передачи осуществления полномочий Российской Федерации органам государственной власти субъектов Российской Федерации» федеральному законодателю надлежало бы, в соответствии с общими предъявляемыми к конституционно-правовому делегированию требованиями:

1. Делегировать перечень полномочий, именуемых сегодня «полномочиями Российской Федерации» уполномоченному федеральному органу исполнительной власти (то есть Правительству РФ, уже в порядке делегированного регулирования, предстояло бы такой орган определить);

2. Закрепить возможность или требование о субделегировании уполномоченным федеральным органом исполнительной власти соответствующих полномочий органам исполнительной власти РФ;

3. Установить общие начала порядка осуществления субделегирования таких публичных полномочий и делегировать разработку и утверждение порядка осуществления субделегирования уполномоченному федеральному органу исполнительной власти;

4. Определить порядок финансирования и контроля за осуществлением делегированных уполномоченному федеральному органу исполнительной власти полномочий;

5. Установить общие начала правил финансирования и контроля за осуществлением делегированных полномочий уже конечным «делегантом» — органом исполнительной власти субъекта РФ и др.⁴⁷⁴

Аналогичную цепочку действий предстояло бы совершить и уполномоченному федеральному органу исполнительной власти, что в

⁴⁷⁴ Подробнее о требованиях, которые должны и (или) могут быть включены в федеральные законы, предусматривающие передачу отдельных полномочий Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации и (или) по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации см. ст. 45 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 52 (часть I). Ст. 8973.

совокупности представляется необоснованно ресурсозатратным, в связи с чем и предложенная федеральным законодателем конструкция «передачи осуществления полномочий Российской Федерации органам государственной власти субъектов Российской Федерации», на том основании, что позволяет осуществить эффективное делегирование с соблюдением всех необходимых правовых требований (включая конституционно-правовые, бюджетные и иные), представляется наилучшим решением, позволяющим упростить механизм делегирования в описанных обстоятельствах.

Обратимся к еще одной форме вертикальной передачи публичных нормотворческих полномочий уже законодательным органам государственной власти субъектов РФ, осуществляемой также Федеральным Собранием, что, как представляется, хотя и неочевидно, но также может быть квалифицировано в качестве конституционно-правового делегирования. Выделение такого способа передачи нормативных полномочий может быть основано на части 2 статьи 76 Конституции РФ, устанавливающей необходимость издания по предметам совместного ведения федеральных законов и «принимаемых в соответствии с ними» законов субъектов РФ.

Чтобы не повторять общие требования, предъявляемые к конституционно-правовому институту делегирования, а также частной его формы – делегирования правотворческих полномочий законодательным органам, представляется возможным обратиться лишь к отдельным сформулированным Конституционным Судом РФ в отношении данной формы делегирования правовым позициям:

1. Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ могут в соответствии с федеральным законом и на его основании наделяться отдельными законодательными полномочиями в случаях, когда «в условиях федеративного государства» это необходимо для осуществления такого регулирования;

2. Федеральный законодатель обязан установить пределы («рамки») реализации подлежащих делегированию полномочий;

3. Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ не вправе расширять объем делегированных им федеральным законом полномочий;

4. На основе собственного решения и в отсутствие прямого указания на такую возможность в федеральном законе законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ не вправе самостоятельно делегировать реализацию возложенных на них полномочий или их части другим органам власти;

5. «Прямое указание федерального закона на конкретный орган или уровень власти, на который возлагается реализация полномочий, предусмотренных данным федеральным законом, обязывает именно этот орган или уровень власти предоставленные полномочия реализовывать»⁴⁷⁵.

Использование договорного способа делегирования публичных полномочий возможно и на местном уровне. Примером такового могут служить соглашения о передаче муниципальных полномочий между различными муниципальными образованиями. Примечательным при этом представляется, что сторонами таковых могут выступать и сами муниципальные образования в лице органов местного самоуправления⁴⁷⁶, так и непосредственно действующие на местном уровне органы публичной власти⁴⁷⁷.

Четвертый, промежуточный, этап – обеспечение реализации делегированных публичных полномочий.

⁴⁷⁵ Определение Конституционного Суда РФ от 5 июля 2005 года № 289-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запросов Законодательного собрания Красноярского края и Совета администрации Красноярского края о проверке конституционности пункта 5 статьи 1 и подпункта 3 пункта 3 статьи 346.26 Налогового кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 6.

⁴⁷⁶ См., например, Соглашение от 13 декабря 2023 года № 34 о передаче осуществления части полномочий по решению вопросов местного значения в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Официальный сайт Энгельсского муниципального района Саратовской области. – URL: <https://www.engels-city.ru/soglasheniya/100055/89238-soglashenie-ot-13-dekabrya-2023-goda-34-o-peredache-osushchestvleniya-chasti-polnomochij-poresheniyu-voprosov-mestnogo-znacheniya-v-sootvetstviy-s-federalnym-zakonom-ot-6-oktyabrya-2003-goda-131-fz-ob-obshchikh-printsipakh-organizatsii-mestnogo-samoupravleniya-v-rossijskoj-federatsii> (дата обращения: 29.03.2025).

⁴⁷⁷ См. Соглашение о передаче Контрольно-счетной палате муниципального образования Темрюкский район полномочий контрольно-счетного органа поселения по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля № 1 // Официальный сайт администрации Темрюкского городского поселения. – URL: <https://admtemruk.ru/finansy-i-byudzhety/soglasheniya-o-peredache-polnomochiy/soglashenie-o-peredache-kontrolno-schetnoy-palate/soglashenie-o-peredache-kontrolno-schetnoy-palate-munitsipalnogo-obrazovaniya-temryukskiy-rayon-poln/> (дата обращения: 29.03.2025).

Обеспечение реализации делегированных публичных полномочий выступает субсидиарным этапом в рамках процедуры конституционно-правового делегирования, и выделение его обусловлено необходимостью проведения подготовительных мероприятий как со стороны делегирующего публичные полномочия субъекта, так и со стороны принимающего их для последующей реализации.

Необходимость выделения данного этапа, именуемого также подготовительным, отмечается Е.М. Андреевой в контексте исследования финансово-правового аспекта делегирования публичных полномочий на внутригосударственном уровне, и в числе подлежащих совершению в рамках этапа действий она называет принятие делегантом необходимых нормативных правовых актов и обеспечение им финансового обеспечения реализации делегируемых полномочий, в то же время на стороне принимающего публичные полномочия делегата требуется проведение подготовки, касающейся организации последующего осуществления таковых⁴⁷⁸.

Пятый – этап реализации делегированных публичных полномочий.

Включает данный этап как непосредственно выполнение делегатом возложенных на него актом делегирования прав и обязанностей, включая собственно реализацию делегированных публичных полномочий и сопутствующие этому обязанности по обеспечению прав граждан, например, так и определенную вовлеченность делегировавшей публичные полномочия стороны, а также и иных лиц в случае, если соответствующее их участие предусмотрено актом делегирования или действующим законодательством. Последнее, как выше было отмечено, может выражаться, в частности, в осуществлении текущего или последующего контроля за реализацией делегированных публичных полномочий, использованием переданного финансового или иного материального обеспечения.

Последний, шестой – прекращение делегирования.

⁴⁷⁸ Андреева Е.М. Указ. соч. С. 36.

В то время как знаменующим возникновение конституционно-правового делегирования может выступать лишь юридический факт *sui generis* – акт делегирования публичных полномочий, юридическими фактами, являющимися основанием его прекращения, могут выступать как юридические действия, так и юридические события. Юридическими событиями, влекущими прекращение конституционно-правового делегирования, с учетом вышерассмотренных его характеристик, являются: (1) наступление установленных непосредственно актом делегирования публичных полномочий и (или) конституционными или иными правовыми нормами, на которых он основан, обстоятельств – истечение срока реализации делегированных полномочий (если таковые передавались не бессрочно) или достижение цели соответствующей делегации; (2) прекращение действия правовых норм, являющихся основанием конституционно-правового делегирования (например, внесение изменений в закон, предусматривающий право органов исполнительной власти осуществлять делегирование конкретных полномочий, или отмена подзаконного нормативного правового акта, непосредственно содержащего норму о делегации); (3) признание акта конституционно-правового делегирования незаконным или не соответствующим конституции.

Юридическим действием, которому согласно общей теории права присущ волевой характер⁴⁷⁹, в рассматриваемом контексте следует признать принятое в установленном порядке решение делеганта о прекращении делегирования, или акт отмены делегирования, основаниями которого могут выступать в том числе как общая дискреция делеганта или выявленные им нарушения, допущенные делегатом в процессе реализации делегированных полномочий, так и соответствующая воля делегата в случае использования договорных форм конституционно-правового делегирования. Аналогичные юридические факты выступают и основанием изменения конституционно-правовых отношений по делегированию, наиболее распространенным случаем которых представляется

⁴⁷⁹ Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. Выпуск первый. Москва: Издание Бр. Башмаковых, 1910. С. 623.

изменение их содержания (например, в части первоначальных условий делегирования).

Таким образом, конституционно-правовое делегирование в процедурном своем аспекте характеризуется в качестве многоэтапной деятельности как непосредственных ее участников – публично-властного субъекта, осуществляющего передачу или наделение публичными полномочиями, так и иных лиц, к компетенции которых отнесено осуществление полномочий в смежных сферах:

1. Непосредственно этапы конституционно-правового делегирования могут быть разделены на основные и вспомогательные. В число первых входит непосредственно акт осуществления делегирования, последующей реализации делегированных полномочий, который включает и сопутствующее ему взаимодействие между делегантом и делегатом, а также третьими лицами, уполномоченными на осуществление контрольно-надзорной деятельности. Основным представляется также и этап прекращения делегирования публичных полномочий. Вспомогательные этапы, в свою очередь, хотя непосредственного отношения к сущностному аспекту делегирования публичных полномочий могут не иметь, тем не менее подразумевают реализацию действий, в отсутствии которых, конституционно-правовое делегирование также невозможно. К последним отнесены предшествующие акту делегирования этапы обоснования и организации, а также предваряющий реализацию переданных публичных полномочий этап обеспечения таковой.

2. Основополагающим в процедуре конституционно-правового делегирования является акт делегирования как добровольное инициативное действие делегата, порождающего делегирование публичных полномочий.

3. В зависимости от применимости критерия добровольности к второй стороне конституционно-правового делегирования – принимающего соответствующие публичные полномочия к реализации лица, следует выделять два способа его осуществления – императивный и договорный.

Непосредственным основанием передачи публичных полномочий в случае императивного делегирования могут выступать как нормы закона, так и любого другого нормативного правового акта, в то же время не исключается и возможность осуществления императивного делегирования посредством судебного решения, но лишь при условии, что таковое принято в рамках установленной конституцией или законом процедуры.

Договорный способ делегирования публичных полномочий также предполагает вариативность его оснований — возмездных и безвозмездных договоров как частной, так и публично-правовой природы.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Делегирование публичных полномочий в конституционном праве предстает в различных формах, которые предопределены как непосредственными участниками соответствующих конституционно-правовых отношений, так и сущностью передаваемых публичных полномочий. Публичные полномочия как предмет конституционно-правового делегирования и субъекты, выступающие в качестве передающей их стороны, являются отличительной его чертой, позволяющей провести разграничение с созвучными институтами иных отраслей как частного, так и публичного права.

Первоосновой конституционно-правового делегирования публичных полномочий выступает непосредственно основной закон, преимущественно в преломлении его учредительной и ограничительной функций. Закрепляя основы реализации публичной власти и определяя ее носителей, конституция одновременно ограничивает сферу ее реализации каждым из них посредством установления компетенции, в пределах которой носители публичной власти вправе осуществлять и конституционно-правовое делегирование.

Используемый же в рамках настоящего диссертационного исследования термин «публичные полномочия», характеризующий предмет конституционно-правового делегирования, соединяет в себе две отражающие природу таковых содержательных сущности – непосредственно, государственно- и муниципально-властные (публично-властные) полномочия и публично-значимые полномочия.

Делегирование государственно- и муниципально-властных полномочий предстает наиболее традиционным аспектом конституционно-правового делегирования, реализация которого обычно осуществляется делегирующим органом публичной власти, выступающим в том числе и от имени публично-правового образования, в отношении тех публичных полномочий, конституционным обладателем которых он является.

Примечательной при этом в контексте характеристики специфики делегирования публичных полномочий в конституционном праве представляется,

с учетом конституционных норм государства, возможность его осуществления не только субъектами, являющимися непосредственным носителем делегируемых публичных полномочий, что является общепризнанной чертой делегирования в иных областях знания (политологии или социологии, например) и отраслях права, но также иными органами публичной власти, конституционно-установленная или получившая развитие на законодательном уровне компетенция которых предполагает возможность его осуществления.

Ключевым органом, уполномоченным на осуществление делегирования не принадлежащих непосредственно ему публичных полномочий, выступает парламент, представительная природа которого, предполагающая его подотчетность перед всеми гражданами, в сочетании с характером возложенных на него функций, прежде всего, законодательной, позволяют рассматривать его в качестве уникального носителя функций координации и согласования реализации государственной власти в целом, всеми ее носителями. Следствием указанного сочетания выступает возможность осуществления парламентом делегирования как в отношении публично-значимых, так и публично-властных полномочий. В то же время делегированием передача или иная форма перераспределения последних будет являться лишь тех случаях, когда соответствующие публичные полномочия в соответствии с конституцией не отнесены к компетенции какого-либо публично-властного субъекта, другие же случаи, например, принудительное изъятие публично-властных полномочий, составляющих установленную основным законом компетенцию одного уровня власти и передачу их другому, следует рассматривать в контексте иных институтов.

Вместе с тем, не исключена и возможность осуществления делегирования и другими органами в отношении предмета, который к числу реализуемых непосредственно им самим публичных полномочий не отнесен. Таковая, однако, также должна быть предопределена на конституционном уровне: посредством прямого закрепления полномочий или путем развития установленной в основном законе компетенции на законодательном уровне.

Примером подобного санкционированного законом делегирования может служить практика его осуществления судебными органами в связи с реализацией ими собственных полномочий по судебному конституционному контролю в сочетании с присущим им правом восполнять конституционные пробелы и устранять противоречащие конституции правовые нормы, в частности, и посредством их толкования, обязательного для исполнения. И если «эксклюзивное» парламентское делегирование можно назвать координирующим, то реализуемое органами конституционного контроля в отношении публичных полномочий, обладателями которых таковые не являются, следует охарактеризовать в качестве компенсаторного.

Исчерпывающий круг носителей публичной (государственной и муниципальной) власти подлежит определению в отношении каждого государства отдельно, что вместе с тем не исключает возможности выделить общие, наиболее универсальные для государств, типы таковых. В их число, основываясь на проведенном анализе, представляется возможным включить (а) непосредственно государство, в суверенном своем качестве выступающими как во внутригосударственных отношениях, так и на международном уровне; (б) образованные в составе государства публично-правовые образования, включая, но не ограничиваясь, субъекты федерации, муниципальные образования и территории с особым конституционно-правовым статусом; (в) органы государственной власти, представляющие различные уровни ее осуществления; (г) органы местного самоуправления; (д) иные конституционные органы, включая центральные банки и прочие финансовые институты.

Принципиально важное значение для конституционно-правовой характеристики делегирования публичных полномочий представляет и установление второй стороны соответствующих правоотношений – принимающей соответствующие публичные полномочия к реализации (т. е. делегата). Правовая природа и сущность таковой выступают основанием выделения перечня форм конституционно-правового делегирования.

Соответственно, формы делегирования публичных полномочий в конституционном праве на наивысшей степени их обобщения исчерпываются тремя – публичной, частной и международной. При этом публичное делегирование также подразделяется на функциональное, территориальное и муниципальное, а частное делегирование – на делегирование публичных полномочий субъектам, создаваемым непосредственно государством для решения тех или иных задач в отдельных сферах; делегирование публичных полномочий добровольным объединениям граждан; и делегирование публичных полномочий организациям, участвующим в осуществлении публично-значимых функций.

И рассмотренных выше черт конституционно-правового делегирования достаточно для его определения с точки зрения формального аспекта, а именно в качестве акта срочной или бессрочной передачи или наделения публично-властными или, соответственно, публично-значимыми полномочиями, инициативно реализуемого уполномоченными органами публичной власти как в отношении или пределах собственной компетенции, так и от имени государства, образованных в нем публично-правовых образований, в пользу тех субъектов из числа органов публичной власти, публично-правовых образований, межгосударственных объединений и не входящих в систему органов государственной власти и местного самоуправления лиц, к собственной компетенции которых реализация таковых не отнесена.

В то же время неразрывно с формальным связан и материальный аспект конституционно-правового делегирования, отражающий последствия вышеупомянутого акта, выражающиеся как непосредственно в реализации делегированных полномочий, так и в сопутствующей ей контрольно-надзорной и обеспечительной деятельности.

И в рассматриваемом контексте представляется необходимым отметить, что независимо от формы своего осуществления, непосредственно участвующих субъектов, а также характера делегируемых публичных полномочий, конституционно-правовое делегирование реализуется посредством последовательного преодоления следующих стадий:

1. Обоснование делегирования публичных полномочий;
2. Организация делегирования публичных полномочий;
3. Непосредственно осуществление (акт) делегирования публичных полномочий;
4. Обеспечение реализации делегированных публичных полномочий;
5. Собственно, реализация делегированных публичных полномочий;
6. Прекращение делегирования публичных полномочий.

Особое значение их выделение имеет в контексте обеспечения конституционности делегирования публичных полномочий, которая достигается имплементации в них соответствующих конституционно-правовых принципов, выделяемых в качестве неотъемлемого элемента исследуемого института конституционного права.

Обеспечение соблюдения тех из них, которые отражают сущность конституционно-правового делегирования, осуществляется преимущественно на предваряющих непосредственно акт делегирования публичных полномочий стадиях, в то время как остальные применяются уже в процессе реализации формального аспекта делегирования и обусловленного им этапа осуществления делегированных полномочий. И все три приведенные категории принципов представляется необходимым признать образующими систему принципов делегирования публичных полномочий.

Систему принципов делегирования публичных полномочий, таким включает: принципы добровольности, обратимости делегирования, и наряду с ними неотчуждаемости делегируемых публичных полномочий, конституционности, законности, гарантированности прав делегата, выражением чего выступает и равенство последних в рамках договорного способа «частной» формы, а также принципы обеспеченности реализации делегированных публичных полномочий, подотчетности и ответственности делегата и соблюдения последним прав и свобод человека и гражданина.

Все они, как представляется, могут служить критерием оценки делегирования публичных полномочий на предмет соответствия конституции. И

таковая достигается последовательным исследованием обстоятельств делегирования публичных полномочий тем или иным применимым требованиям:

Первично необходимым представляется установить, имело ли место непосредственно конституционно-правовое делегирование или же использована иная форма передачи или перераспределения публичных полномочий.

Во вторую очередь, требуется определить, соблюдены ли предметные ограничения конституционно-правового делегирования: (а) было ли делегирование соответствующих полномочий конституционно допустимым по формальному (с точки зрения конституционных запретов) и функциональному признаку (с позиции сущности таковых); (б) соблюден ли принцип правовой определенности в части формулирования предмета конституционно-правового делегирования; (в) не превышает ли объем переданных публичных полномочий конституционно-допустимый (не препятствует ли он реализации первичной компетенции); (г) не противоречат ли делегируемые публичные полномочия сущности реализуемой делегатом деятельности.

Третьим шагом выступает оценка правоспособности участников конституционно-правовом делегирования, подразумевающая проверку права делегирующего публичные полномочия публично-властного субъекта на осуществление соответствующего акта, а также проверку принимающей публичные полномочия стороны на реализацию таковых с точки зрения формального признака (отсутствия запрета на наделения публичными полномочиями) и сущностного, выражающегося в оценке рисков злоупотреблениями делегированными публичными полномочиями с учетом правовой природы и сферы деятельности делегата.

На четвертом этапе проверке подлежит соблюдение правовой процедуры делегирования публичных оснований, что требует подтверждение наличия надлежащих оснований его осуществления – соответствующих предписаний на конституционном и (или) законодательном уровне, надлежащей регламентации всех существенных условий делегирования публичных полномочий, выполнения требований законодательства в части смежных с конституционно-правовым

делегируванием аспектов (например, в части предоставления финансирования, проведения антикоррупционной экспертизы акта делегирования и пр.).

Пятым, финальным, выступает оценка, собственно, процесса реализации делегированных публичных полномочий, которая может свидетельствовать о недостаточности или ненадлежащем выполнении существенных условий делегирования, включая вытекающие из приведенных выше принципов, со стороны делегата, что в обоих случаях является основанием для прекращения (отмены) конституционно-правового делегирования.

Представленный анализ конституционно-правового делегирования в целом и отдельных его форм свидетельствует о комплексном характере соответствующего института конституционного права, охватывающего как процедурный аспект делегирования публичных полномочий, состоящий так и на содержательную его характеристику.

Сложность института конституционно-правового делегирования публичных полномочий и разрозненность составляющих его правовых норм позволяет ставить вопрос о необходимости нормативной его регламентации. Соответствующие предложения высказываются преимущественно в отечественной конституционно-правовой доктрине, в то время как практическое воплощения находят и в отдельных правопорядках. Так, например, А.В. Шиндина предлагает осуществить таковую посредством принятия специальной Концепции «О делегировании полномочий в Российской Федерации», действующей в отношении всех уровней и выделяемых ей форм делегирования в России⁴⁸⁰.

Реалистичность подобного предложения с точки зрения перспектив практического его воплощения представляется весьма неоднозначной, однако заслуживающей отдельной комплексной проработки, пусть даже не с точки зрения разработки универсального нормативного правового акта, но хотя бы в отношении отдельных форм конституционно-правового делегирования. Тем не менее, учитывая отсутствие системности в действующей парадигме нормативного

⁴⁸⁰ Шиндина А.В. Институт делегирования в конституционной системе власти Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Шиндина Анна Владимировна. – Саратов, 2017. С. 106-107, 227.

правового регулирования связанных с делегированием публичных полномочий правоотношений, важным представляется, как минимум, утвердить возможность осуществления конституционно-правового делегирования, определив сущностные его характеристики, что отчасти и было сделано в настоящем исследовании, и основываясь на соответствующей концепции обеспечить согласованность действующих, в частности, в Российской Федерации нормативных правовых актов.

Право, по верному замечанию С.В. Васильевой, не способно урегулировать все возможные формы общественных отношений⁴⁸¹, что, однако, не должно исключать возможность развития тех или иных допустимых с конституционной точки зрения практик, к числу которых относится и делегирование публичных полномочий в целом и отдельные его формы, в перспективе включающие и «киберделегирование».

⁴⁸¹ Васильева С.В. «Нижние этажи» демократии: правовые формы участия некоммерческих неправительственных организаций в управлении делами государства // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 1. – С. 1-10.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные правовые акты Российской Федерации

- 1) Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года) // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 28.11.2022).
- 2) Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.
- 3) Федеративный договор от 31 марта 1992 года «Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <https://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 28.11.2022).
- 4) Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (в редакции от 31 июля 2023 года) // СЗ РФ. 1994. № 4. Ст. 1447.
- 5) Федеральный конституционный закона от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (в редакции от 23 июля 2025 года) // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.
- 6) Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 года № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 45. Ст. 7061.
- 7) Гражданский кодекс Российской Федерации (в редакции от 31 июля 2025 года) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.
- 8) Земельный кодекс Российской Федерации (в редакции от 31 июля 2025 года) // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

- 9) Градостроительный кодекс Российской Федерации (в редакции от 31 июля 2025 года) // СЗ РФ. 2005. № 1 (часть I). Ст. 16.
- 10) Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в редакции от 27 октября 2025 года) // СЗ РФ. 2002. № 1 (часть I). Ст. 1.
- 11) Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации (в редакции от 1 апреля 2025 года) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.
- 12) Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (в редакции от 31 июля 2025 года) // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.
- 13) Закон РСФСР от 22 марта 1991 года № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» (в ред. от 22.03.2005) // Российская газета. 1991. № 89.
- 14) Основы законодательства Российской Федерации о нотариате (утв. ВС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 11.02.1993 № 4462-1) // Ведомости съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 10. Ст. 357.
- 15) Федеральный закон от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (в редакции от 31 июля 2025 года) // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.
- 16) Федеральный закон от 15 июля 1995 года № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» (в редакции от 8 декабря 2020 года) // СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2757.
- 17) Федеральный закон от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.
- 18) Федеральный закон от 22 апреля 1996 года № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» (в редакции от 27 октября 2025 года) // СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1918.
- 19) Федеральный закон от 26 сентября 1997 года № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» (в редакции от 31 июля 2025 года) // СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4465.
- 20) Федеральный закон от 29 июля 1998 года № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (в редакции от 31 июля 2025 года) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3813.

- 21) Федеральный закон от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (в редакции от 31 июля 2025 года) // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.
- 22) Федеральный закон от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (в редакции от 31 июля 2025 года) // СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.
- 23) Федеральный закон от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3176.
- 24) Федеральный закон от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях» (в редакции от 31 июля 2025 года) // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.
- 25) Федеральный закон от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (в редакции от 31 июля 2025 года) // СЗ РФ. 2001. № 33. Ст. 3431.
- 26) Федерального закона от 31 мая 2002 года № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» (в редакции от 22 апреля 2024 года) // СЗ РФ. 2002. № 23. Ст. 2102.
- 27) Федеральный закон от 26 марта 2003 года № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» (в редакции от 27 октября 2025 года) // СЗ РФ. 2003. № 13. Ст. 1177.
- 28) Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в редакции от 20 марта 2025 года) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
- 29) Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (в редакции от 23 июля 2025 года) // СЗ РФ. 2005. № 30 (часть II). Ст. 3126.
- 30) Федеральный закон от 21 июля 2007 года № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» (в редакции от 13 декабря 2024 года) // СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3799.
- 31) Федеральный закон от 1 декабря 2007 года № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (в редакции от 31 июля 2025 года) // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6076.

- 32) Федеральный закон от 1 декабря 2007 года № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» (в редакции от 23 июля 2025 года) // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6078.
- 33) Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (в редакции от 30 сентября 2024 года) // СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.
- 34) Федеральный закон от 7 мая 2013 года № 77-ФЗ «О парламентском контроле» (в редакции от 25 декабря 2023 года) // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2304.
- 35) Федеральный закон от 27 июня 2011 года № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» (в редакции от 23 июля 2025 года) // СЗ РФ. 2011. № 27. Ст. 3872.
- 36) Федеральный закон от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (в редакции от 31 июля 2025 года) // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.
- 37) Федеральный закон от 05 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (в редакции от 31 июля 2025 года) // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.
- 38) Федеральный закон от 29 декабря 2014 года № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» (в редакции от 31 июля 2025 года) // СЗ РФ. 2015 № 1 (часть I). Ст. 26.
- 39) Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток» (в редакции от 23 ноября 2024 года) // СЗ РФ. 2015. № 29 (часть I). Ст. 4338.
- 40) Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка» // СЗ РФ. 2015. № 29 (часть I). Ст. 4349.
- 41) Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты

- Российской Федерации» (в редакции от 31 июля 2025 года) // СЗ РФ. 2015. № 29 (часть I). Ст. 4350.
- 42) Федеральный закон от 29 июля 2017 года № 216-ФЗ «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в редакции от 31 июля 2025 года) // СЗ РФ. 2017. № 31 (часть I). Ст. 4765.
- 43) Федеральный закон от 13 июля 2020 года № 193-ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации» (в редакции от 21 апреля 2025 года) // СЗ РФ. 2020 № 29. Ст. 4503.
- 44) Федеральный закон от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (ред. от 31 июля 2025 года) // СЗ РФ. 2021. № 52 (часть I). Ст. 8973.
- 45) Федеральный закон от 22 декабря 2020 года № 437-ФЗ «О федеральной территории "Сириус"» (в редакции от 27 октября 2025 года) // СЗ РФ. 2020. № 52 (Часть I). Ст. 8583.
- 46) Федеральный закон от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // СЗ РФ. 2025. № 12. Ст. 1200.
- 47) Указ Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 года № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах» // СЗ РФ. 2003. № 30. Ст. 3046.
- 48) Указ Президента Российской Федерации от 20 марта 2008 года № 369 «О мерах по созданию Государственной корпорации по атомной энергии» (в редакции от 23 мая 2022 года) // СЗ РФ. 2008. № 12. Ст. 1112.
- 49) Указ Президента Российской Федерации от 4 марта 2013 года № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием Интернет-ресурса "Российская общественная инициатива"» (в редакции от 17 сентября 2020 года) // СЗ РФ. 2013. № 10. Ст. 1019.

- 50) Указ Президента Российской Федерации от 10 октября 2019 года № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» (в редакции от 15 февраля 2024 года) // СЗ РФ. 2019. № 41. Ст. 5700.
- 51) Указ Президента Российской Федерации от 18 октября 2019 года № 504 «О создании публично-правовой компании "Военно-строительная компания"» (ред. от 20 октября 2023 года) // СЗ РФ. 2019. № 42 (часть III). Ст. 5894.
- 52) Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 года № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации» (ред. от 3 июля 2025 года) // СЗ РФ. № 31. Ст. 3258.
- 53) Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 года № 396 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве воздушного транспорта» (ред. от 31 июля 2025 года) // СЗ РФ. № 32. Ст. 334.
- 54) Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 2010. № 10. Ст. 1084.
- 55) Постановление Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 года № 1456 «О порядке осуществления в 2013 году бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 1. Ст. 52.
- 56) Постановление Правительства Российской Федерации от 9 января 2014 года № 13 «Об утверждении Правил осуществления капитальных вложений в объекты государственной собственности Российской Федерации за счет средств федерального бюджета» (в редакции от 14 ноября 2022 года) // СЗ РФ. 2014. № 3. Ст. 282.
- 57) Постановление Правительства Российской Федерации от 28 июля 2018 года № 884 «Об утверждении Положения о Министерстве просвещения Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» (ред. от 21 февраля 2025 года) // СЗ РФ. 2018. № 32 (часть II). Ст. 5343.

- 58) Постановление Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2020 года № 615 «О реестре функций (полномочий) федеральных министерств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных служб и федеральных агентств, находящихся в ведении этих федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 19. Ст. 2992.
- 59) Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 января 2014 года № 93-р «Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2014. № 5. Ст. 547.
- 60) Постановление Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2015 года № 432 «Об управляющей компании, осуществляющей функции по управлению Арктической зоной Российской Федерации, а также территориями опережающего социально-экономического развития в субъектах Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, Арктической зоне Российской Федерации и свободным портом Владивосток» (в редакции от 30 мая 2024 года) // СЗ РФ. 2015. № 19. Ст. 2836.
- 61) Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 30 декабря 2011 года № 792 «О передаче Открытому акционерному обществу «Особые экономические зоны» отдельных полномочий по управлению портовой особой экономической зоной» // Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. – URL: https://www.economy.gov.ru/material/dokumenty/prikaz_minekonomrazvitiya_rossii_ot_30_noyabrya_2020_g_792.html (дата обращения: 18.01.2024).
- 62) Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 6 апреля 2012 года № 187 «О Порядке передачи отдельных полномочий по управлению особыми экономическими зонами управляющей компании» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.01.2024).

- 63) Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 21 декабря 2017 года № 245н «Об утверждении Типовой формы соглашения о передаче полномочий государственного заказчика по заключению и исполнению от имени Российской Федерации государственных контрактов при осуществлении за счет средств федерального бюджета бюджетных инвестиций в форме капитальных вложений в объекты государственной собственности Российской Федерации» (в редакции от 11 декабря 2019 года) // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.01.2024).
- 64) Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 6 ноября 2019 года № 726 «Об утверждении примерной формы соглашения о передаче полномочий по управлению особой экономической зоной органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации и о признании утратившими силу приказов Минэкономразвития России от 4 августа 2016 г. № 502 и от 24 октября 2018 г. № 572» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.01.2024).

Иные правовые акты Российской Федерации

- 65) Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 16 мая 2003 года «Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ» // Официальный сайт Президента Российской Федерации. – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/36352> (дата обращения: 17.06.2022).
- 66) Указание Банка России от 19 июня 2012 года № 2836-У «Об устанавливаемых Банком России требованиях к значимой платежной системе» (Зарегистрировано в Минюсте России 22.06.2012 № 24666) // Вестник Банка России, 2012. № 34.
- 67) Указание Банка России от 29 апреля 2015 года № 3629-У «О признании лиц квалифицированными инвесторами и порядке ведения реестра лиц, признанных квалифицированными инвесторами» (Зарегистрировано в Минюсте России 28.05.2015 № 37415) // Вестник Банка России, 2015. № 51.

- 68) Указание Банка России от 21 мая 2025 года № 7060-У "О требованиях, которым должно отвечать лицо для признания квалифицированным инвестором, порядке признания лица квалифицированным инвестором и порядке ведения реестра лиц, признанных квалифицированными инвесторами" (Зарегистрировано в Минюсте России 11.07.2025 № 82897) // Вестник Банка России, 2025. № 30.
- 69) Соглашение о сотрудничестве Министерства Российской Федерации по вопросам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и Общероссийской общественной организации «Всероссийское добровольное пожарное общество» от 22 марта 2017 года № 2-4-38-3/1/01/134 // Официальный сайт Министерства Российской Федерации по вопросам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. — URL: <https://www.mchs.gov.ru/dokumenty/3174> (дата обращения: 17.07.2017).
- 70) Письмо Министерства образования и науки Российской Федерации от 4 февраля 2011 года № 03-6 «О применении механизмов частно-государственного партнерства в сфере образования» // СПС Гарант. — URL: <https://base.garant.ru/55170529/> (дата обращения: 10.05.2021).
- 71) Проект Приказа МЧС России «Об утверждении Порядка формирования и ведения реестра общественных объединений пожарной охраны и сводного реестра добровольных пожарных» // СПС «Консультант-Плюс» (дата обращения: 04.04.2020).
- 72) Пояснительная записка к Проекту Федерального закона № 99062966-2 «О внесении дополнений в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» // СОЗД ГАС «Законотворчество» — URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/99062966-2> (дата обращения: 24.02.2023).
- 73) Пояснительная записка к проекту Федерального закона № 252441-6 «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СОЗД

ГАС «Законотворчество» – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/252441-6> (дата обращения: 24.02.2023).

- 74) Соглашение от 13 декабря 2023 года № 34 о передаче осуществления части полномочий по решению вопросов местного значения в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Официальный сайт Энгельсского муниципального района Саратовской области. – URL: <https://www.engels-city.ru/soglashen-100055/89238-soglashenie-ot-13-dekabrya-2023-goda-34-o-peredache-osushchestvleniya-chasti-polnomochij-po-resheniyu-voprosov-mestnogo-znacheniya-v-sootvetstvii-s-federalnym-zakonom-ot-6-oktyabrya-2003-goda-131-fz-ob-obshchikh-printsipakh-organizatsii-mestnogo-samoupravleniya-v-rossijskoj-federatsii> (дата обращения: 29.03.2025).
- 75) Соглашение о передаче Контрольно-счетной палате муниципального образования Темрюкский район полномочий контрольно-счетного органа поселения по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля № 1 // Официальный сайт администрации Темрюкского городского поселения. – URL: <https://admtemruk.ru/finansy-i-byudzhet/soglasheniya-o-peredache-polnomochiy/soglashenie-o-peredache-kontrolno-schetnoy-palate/soglashenie-o-peredache-kontrolno-schetnoy-palate-munitsipalnogo-obrazovaniya-temryukskiy-rayon-poln/> (дата обращения: 29.03.2025).
- 76) Соглашение о передаче полномочий органов публичной власти федеральной территории «Сириус» органам государственной власти Краснодарского края от 30 декабря 2021 года № 22/7-ДС-ФТ // Официальный сайт Губернатора Краснодарского края Администрации Краснодарского края. – URL: <https://admkrain.krasnodar.ru/upload/iblock/002/0029c6e6088bb20182843a5bcaa14a87.pdf> (дата обращения: 10.09.2024).

Международные акты

- 77) Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года) // Официальный сайт ООН. –

- URL:https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml (дата обращения: 03.07.2024).
- 78) Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 4 ноября 1950 года, с изм. от 13 мая 2004 года) // Council of Europe. – URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005> (дата обращения: 24.12.2025).
- 79) Международный пакт о гражданских и политических правах (принят 16 декабря 1966 года Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Официальный сайт ООН – URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml (дата обращения: 03.07.2024).
- 80) Венская конвенция о праве международных договоров (принята 23 мая 1969 года) // Официальный сайт ООН. – URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/law_treaties.shtml (дата обращения: 11.09.2024).
- 81) Американская конвенция о правах человека (заключена в г. Сан-Хосе 22 ноября 1969) // Organization of American States. – URL: https://www.oas.org/dil/treaties_B-32_American_Convention_on_Human_Rights.htm (дата обращения: 03.07.2024).
- 82) Европейская хартия местного самоуправления (Страсбург, 15 октября 1985 г.) // Официальный сайт Совета Европы. – URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007a105> (дата обращения: 18.01.2025).
- 83) Договор о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астане 29 мая 2014 года) // Правовой портал Евразийского экономического союза. – URL: <https://docs.eaeunion.org/documents/236/8429/> (дата обращения: 18.01.2025).
- 84) Протокол от 16.12.2011 «О присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г.» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.11.2025).

- 85) Договор между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 08 декабря 1999 года «О создании Союзного государства» // СЗ РФ. 2000. № 7. Ст. 786.

Нормативные правовые акты иностранных государств

- 86) Конституция Соединенных Штатов Америки: принята 17 сентября 1787 года (вступила в силу 4 марта 1789 года) // Официальный сайт Конгресса. – URL: <https://www.constitution.congress.gov/constitution/> (дата обращения: 28.11.2024).
- 87) Конституция Японии (The Constitution of Japan): принята 3 мая 1947 года// Официальный сайт Правительства Японии. – URL: <https://japan.kantei.go.jp/> (дата обращения: 04.06.2025).
- 88) Конституция Республики Италия: вступила в силу 1 января 1948 года // Официальный сайт Сената. – URL: https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf (дата обращения: 28.11.2024).
- 89) Основной закон Федеративной Республики Германия (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland): принят 23 мая 1949 года// Официальный сайт Бундестага. – URL: <https://www.bundestag.de/> (дата обращения: 28.11.2024).
- 90) Конституция Франции от 4 октября 1958 года // Официальный сайт Конституционного Совета. – URL: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/en/constitution-of-4-october-1958> (дата обращения: 28.11.2024).
- 91) Конституция Греции: вступила в силу 7 июня 1975 года (ред. 25 ноября 2019 года) // Официальный сайт Парламента. – URL: <https://www.hellenicparliament.gr/en/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/> (дата обращения: 28.11.2024).
- 92) Конституция Португальской Республики от 2 апреля 1976 года (ред. 2005 г.) // Официальный сайт Конституционного Суда Португальской Республики. – URL: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/conteudo/files/constituicaoingles.pdf> (дата обращения: 11.09.2025).

- 93) Конституция Королевства Испания (Constitución Española): принята на референдуме 6 декабря 1978 г., с изменениями // Официальный сайт Сената. – URL: <https://www.senado.es/web/conocersenado/normas/constitucion/detalleconstitucioncompleta/index.html?lang=en> (дата обращения: 10.09.2024).
- 94) Конституция Федеративной Республики Бразилия 1988 года (ред. 2017 года) // Официальный сайт Правительства. – URL: <https://www.gov.br/cade/en/content-hubs/legislation/brazilian-constitution> (дата обращения: 10.09.2025).
- 95) Конституция Республики Словакия № 466/1992: вступила в силу 1 октября 1992 г.// Официальный сайт Судебного Совета. – URL: https://www.sudnarada.gov.sk/data/files/527_constitution-of-the-slovak-republic.pdf (дата обращения: 28.11.2024).
- 96) Конституция Швейцарии от 18 апреля 1999 года // Официальный сайт Национального Совета. – URL: <https://www.parlament.ch/en/über-das-parlament/how-does-the-swiss-parliament-work/Rules-governing-parliamentary-procedures/federal-constitution> (дата обращения: 10.09.2025).
- 97) Основной Закон Венгрии: вступила в силу 1 января 2012 года// Официальный сайт Национальной Ассамблеи. – URL: <https://www.parlament.hu/documents/125505/138409/Fundamental+law/> (дата обращения: 28.11.2024).
- 98) The Ombudsman Act 1989 № A1989-45 // Официальный сайт Австралийской столичной территории (АКТ). – URL: https://www.legislation.act.gov.au/a/alt_a1989-45co (дата обращения: 05.01.2023).
- 99) 42 U.S. Code § 1983 // <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/42/1983> (дата обращения: 12.01.2023).
- 100) The Human Rights Act 1998 // Официальный сайт нормативных правовых актов Соединенного Королевства. – URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/42/crossheading/public-authorities> (дата обращения: 17.06.2023).
- 101) The Legislation Act 2001 № A2001-14 // URL: <https://www.legislation.act.gov.au/a/2001-14> (дата обращения: 11.02.2025).

**Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и
муниципальных образований**

- 102) Постановление Правительства Москвы от 28 января 2014 года № 28-ПП «Об утверждении Порядка осуществления капитальных вложений в объекты государственной собственности города Москвы и внесении изменений в постановление Правительства Москвы от 8 декабря 2011 г. № 587-ПП» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2014. № 9.
- 103) Постановление администрации Липецкой области от 29 декабря 2006 года № 201 «Об утверждении Регламента применения аутсорсинга в работе исполнительных органов государственной власти Липецкой области, управления, контроля и мониторинга эффективности исполнения переданных на аутсорсинг видов деятельности» // СПС «Консультант-Плюс» (дата обращения: 04.04.2020).
- 104) Постановление Администрации Тамбовской области от 24 июня 2014 года № 664 «О механизме аутсорсинга в деятельности органов исполнительной власти области и областных государственных учреждений» // СПС Гарант (дата обращения: 04.04.2020).
- 105) Постановление Правительства Архангельской области от 12 октября 2012 года № 462-пп «Об утверждении государственной программы Архангельской области "Развитие здравоохранения Архангельской области"» // СПС Гарант (дата обращения: 04.04.2020).

Судебные решения и материалы судебной практики Российской Федерации

- 106) Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 апреля 1992 года № 4-П «По делу о проверке конституционности Постановления Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 февраля 1992 года № 2275-1 «О Всероссийском агентстве по авторским правам» // Российская газета. 1991. № 119.
- 107) Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 мая 1993 года № 9-П «По делу о проверке конституционности Закона Российской

Федерации "О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации"» // СЗ РФ. 1993. № 28. Ст. 1083.

- 108) Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 1996 года № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 409.
- 109) Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 октября 1996 года № 17-П «По делу о проверке конституционности части первой статьи 2 Федерального закона от 7 марта 1996 года «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об акцизах»» // СЗ РФ. 1996. № 45. Ст. 5202.
- 110) Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 1997 года № 12-П «По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области» // СЗ РФ. 1997. № 29. Ст. 3581.
- 111) Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 1998 года № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года "Об органах исполнительной власти в Республике Коми"» // СЗ РФ. 1998. № 4. Ст. 532.
- 112) Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19 мая 1998 года № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате» // СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2491.
- 113) Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 мая 1998 года № 16-П «По делу о проверке конституционности части 4 статьи 28 Закона Республики Коми "О государственной службе Республики Коми"» // СЗ РФ. 1998. № 23. Ст. 2626.
- 114) Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 декабря 1998 года № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 52. Ст. 6447.

- 115) Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 декабря 1999 года № 18-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 1, 2, 4 и 6 Федерального закона от 4 января 1999 года "О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1999 год" и статьи 1 Федерального закона от 30 марта 1999 года "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1998 год" в связи с жалобами граждан, общественных организаций инвалидов и запросами судов» // СЗ РФ. 2000. № 3. Ст. 353.
- 116) Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 года № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.
- 117) Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 года № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области» // СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.
- 118) Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 января 2004 года № 1-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 части первой статьи 27, частей первой, второй и четвертой статьи 251, частей второй и третьей статьи 253 Гражданского процессуального

кодекса Российской Федерации в связи с запросом Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 5. Ст. 403.

- 119) Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 6 апреля 2004 года № 7-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 87 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации от 17 июля 2001 года № 538 «О деятельности негосударственных организаций по лоцманской проводке судов» в связи с жалобой международной общественной организации «Ассоциация морских лоцманов России» и автономной некоммерческой организации «Общество морских лоцманов Санкт-Петербурга» // СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1519.
- 120) Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 мая 2005 года № 6-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» в связи с запросами Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай, Волгоградской областной Думы, группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина С.Н. Шевцова» // СЗ РФ. 2005. № 23. Ст. 2311.
- 121) Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 2005 года № 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов о федеральном бюджете на 2003 год, на 2004 год и на 2005 год и Постановления Правительства Российской Федерации «О порядке исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти» в связи с жалобами граждан Э.Д. Жуховицкого, И.Г. Пойма, А.В. Понятовского, А.Е. Чеславского и ОАО «Хабаровскэнерго» // СЗ РФ. 2005. № 30 (часть II). Ст. 3199.

- 122) Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19 декабря 2005 года № 12-П «По делу о проверке конституционности абзаца восьмого пункта 1 статьи 20 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой гражданина А.Г. Меженцева» // СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 335.
- 123) Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 февраля 2006 года № 2-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «О связи» в связи с запросом Думы Корякского автономного округа» // СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1230.
- 124) Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 апреля 2008 года № 7-П «По делу о проверке конституционности абзаца второго статьи 1 Федерального закона "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан" в связи с жалобами ряда граждан"» // СЗ РФ. 2008. № 18. Ст. 2089.
- 125) Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 3 февраля 2010 года № 3-П «По делу о проверке конституционности абзаца второго пункта 14 статьи 15 Федерального закона "О статусе военнослужащих", пункта 4 Постановления Правительства Российской Федерации "О порядке выплаты денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений военнослужащим - гражданам Российской Федерации, проходящим военную службу по контракту, гражданам Российской Федерации, уволенным с военной службы, и членам их семей" и пункта 1 Положения о выплате денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений гражданам Российской Федерации, уволенным с военной службы, и членам их семей в связи с жалобой гражданина С.В. Глушкова» // СЗ РФ. 2010. № 7. Ст. 774.
- 126) Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 июня 2010 года № 14-П «По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 1 и подпункта «а» пункта 8 статьи 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан

Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.М. Малицкого» // СЗ РФ. 2010. № 27. Ст. 3552.

- 127) Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 09 июля 2012 года № 17-П «По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора Российской Федерации – Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации» // СЗ РФ. 2012. № 29. Ст. 4169.
- 128) Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2012 № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного собрания Ростовской области» // СЗ РФ. 2012. № 31. Ст. 4470.
- 129) Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 08 апреля 2014 года № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 2 и пункта 7 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях», части шестой статьи 29 Федерального закона «Об общественных объединениях» и части 1 статьи 19.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, фонда «Костромской центр поддержки общественных инициатив», граждан Л.Г. Кузьминой, С.М. Смиренского и В.П. Юкечева» // СЗ РФ. 2014. № 16. Ст. 1921.
- 130) Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 2015 года № 21-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона "О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней", пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона "О международных договорах Российской Федерации", частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса

административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. 2015. № 30. Ст. 4658.

131) Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 года № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5¹ статьи 35, частей 2 и 3¹ статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1¹ статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. 2015. № 50. Ст. 7276.

132) Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 мая 2016 года № 14-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 31¹ Федерального закона "Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", постановления Правительства Российской Федерации «О взимании платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн» и статьи 12.21³ Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. 2016. № 24. Ст. 3602.

133) Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 января 2018 года № 1-П «По делу о проверке конституционности части первой статьи 81.1 и пункта 3.1 части второй статьи 82 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Синклит» // СЗ РФ. 2018. № 4. Ст. 685.

134) Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июля 2018 года № 32-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 69

Воздушного кодекса Российской Федерации, подпункта 1 пункта 2 статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также пунктов 3 и 6 Правил предоставления субсидий из федерального бюджета организациям на возмещение недополученных ими доходов от предоставления услуг по аэропортовому и наземному обеспечению полетов воздушных судов пользователей воздушного пространства, освобожденных в соответствии с законодательством Российской Федерации от платы за эти услуги, в связи с жалобами публичного акционерного общества «Аэропорт Кольцово» и акционерного общества «Международный аэропорт Нижний Новгород» // СЗ РФ. 2018. № 30. Ст. 4810.

- 135) Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 декабря 2018 года № 46-П «По делу о проверке конституционности абзаца второго пункта 40 Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов в связи с жалобами граждан В.И. Леоновой и Н.Я. Тимофеева» // СЗ РФ. 2018. № 53 (часть II). Ст. 8795.
- 136) Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13 февраля 2020 года № 8-П «По делу о проверке конституционности пунктов 1 и 2 статьи 5 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Н.Г. Малышевой» // СЗ РФ. 2020. № 8. Ст. 1118.
- 137) Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 09 июля 2020 года № 34-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 313 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой администрации муниципального образования город Мурманск» // СЗ РФ. 2020. № 29. Ст. 4735.
- 138) Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 19 марта 1997 года № 20-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Омского городского Совета как несоответствующей требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» //

Официальный сайт Конституционного Суда РФ. – URL: <https://www.ksrf.ru> (дата обращения: 01.10.2024).

- 139) Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 1 октября 1998 года № 168-О «По запросу Администрации Московской области о проверке конституционности части первой пункта 1 и пункта 2 статьи 1015 Гражданского кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1999. № 1.
- 140) Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2000 года № 92-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия - Алания и Республики Татарстан» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2000. № 5.
- 141) Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2000 года № 282-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Бородина Валентина Ивановича, Кушнера Станислава Ивановича и Шумского Владимира Степановича на нарушение их конституционных прав частью второй статьи 3 Положения об адвокатуре и частью третьей статьи 322 Гражданского процессуального кодекса РСФСР» // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. – URL: <https://www.ksrf.ru> (дата обращения: 01.10.2024).
- 142) Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 14 октября 2004 года № 319-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью "Кобра Интернэшнл" на нарушение конституционных прав и свобод статьей 96 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации"» // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. – URL: <https://www.ksrf.ru> (дата обращения: 01.10.2024).
- 143) Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 января 2005 года № 179-О-П «По жалобе гражданки Сыроегиной Нины Михайловны

на нарушение ее конституционных прав абзацем второй части первой статьи 15 Федерального закона "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» // СЗ РФ. 2011. № 12. Ст. 1683.

- 144) Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 05 июля 2005 года № 289-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запросов Законодательного собрания Красноярского края и Совета администрации Красноярского края о проверке конституционности пункта 5 статьи 1 и подпункта 3 пункта 3 статьи 346.26 Налогового кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 6.
- 145) Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 декабря 2007 года № 797-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кара-Мурзы Владимира Владимировича на нарушение его конституционных прав положением пункта 3.1 статьи 4 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"» // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. – URL: <https://www.ksrf.ru> (дата обращения: 01.10.2024).
- 146) Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2009 года № 461-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мисовца Василия Григорьевича на нарушение его конституционных прав положениями статей 15 и 24⁶ Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2009. № 5.
- 147) Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 13 мая 2010 года № 686-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Предприятие группы «Городской центр экспертиз – «Городской центр экспертиз – энергетика» на нарушение конституционных прав и свобод пунктами 3 и 4 части 2 статьи 18 Федерального закона «Об аудиторской деятельности» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2010. № 6.
- 148) Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 сентября

2015 года № 1838-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы закрытого акционерного общества «Юрэнерго» на нарушение конституционных прав и свобод положениями пунктов 5, 6 и 10 статьи 7.1 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2016. № 1.

149) Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2017 года № 1361-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Литовского Бориса Владимировича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 1 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. – URL: <https://www.ksrf.ru> (дата обращения: 01.10.2024).

150) Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2017 года № 1447-О «По жалобе граждан Вишневого Бориса Лазаревича и Шапчица Павла Анатольевича на нарушение их конституционных прав частью 3 статьи 9 Федерального закона «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2017. № 6.

151) Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 19 декабря 2017 № 2986-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Чикина Дмитрия Владимировича на нарушение его конституционных прав отдельными положениями Федерального закона "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств"» // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. – URL: <https://www.ksrf.ru> (дата обращения: 01.10.2024).

152) Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 марта 2018 года № 629-О «об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мельникова Александра Анатольевича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 1 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Официальный сайт

Конституционного Суда РФ. – URL: <https://www.ksrf.ru> (дата обращения: 01.10.2023).

- 153) Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24 октября 2019 года № 2955-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Павловой Татьяны Михайловны на нарушение ее конституционных прав частью 3 статьи 13 и частью 4 статьи 28, а также частью 3 статьи 43 во взаимосвязи с частями 1, 4 и 5 статьи 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. – URL: <https://www.ksrf.ru> (дата обращения: 01.10.2024).
- 154) Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 2020 года № 2867-О-Р «О разъяснении Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 27 марта 2012 года № 8-П по делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 23 Федерального закона "О международных договорах Российской Федерации"» // СЗ РФ. 2020. № 1 (часть II). Ст. 291.
- 155) Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 января 2022 года № 36-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Наумова Александра Алексеевича на нарушение его конституционных прав Законом Хабаровского края "О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Хабаровском крае"» // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. – URL: <https://www.ksrf.ru> (дата обращения: 01.10.2024).
- 156) Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 22 сентября 2023 года № 45-П «По делу о проверке конституционности частей 7 и 8 статьи 25 Градостроительного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой Собрании депутатов Кыштымского городского округа Челябинской области» // СЗ РФ. 2023. № 41. Ст. 7407.
- 157) Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июня 2024 года № 30-П «По делу о проверке конституционности части 2.1 статьи 65

и пункта 6 части 2 статьи 82 Федерального закона "О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" в связи с жалобой гражданина В.В. Щеголева» // СЗ РФ. 2024. № 26. Ст. 3744.

- 158) Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 24 марта 2025 года № 13-П «"По делу о проверке конституционности абзаца второго пункта 34 и пункта 45 Правил осуществления контроля состава и свойств сточных вод в связи с жалобой акционерного общества "Объединенная двигателестроительная корпорация"» // СЗ РФ. 2025. № 13. Ст. 1571.
- 159) Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2008 года (утв. Постановлением Президиума Верховного Суда от 28.05.2008) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2008. № 8.
- 160) Решение Верховного Суда Российской Федерации от 1 апреля 2015 года № ВКАПИ15-11 // Официальный сайт Верховного Суда РФ. – URL: https://vsrf.ru/lk/practice/stor_pdf/1248270 (дата обращения: 24.02.2023).
- 161) Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 14 декабря 2015 года № 25-КГ15-13 // Официальный сайт Верховного Суда РФ. – URL: <https://vsrf.ru/lk/practice/cases/12-27722674#12-27722674> (дата обращения: 24.02.2023).
- 162) Определение Верховного Суда Российской Федерации от 5 мая 2017 года № 309-КГ17-5070 по делу № А50-8613/2016 // URL: <https://sudact.ru/regular/doc/Bd4YM6QJJsxF/?ysclid=mjifd3fug5827478871> (дата обращения: 17.06.2024).
- 163) Определение Верховного Суда Российской Федерации от 17 сентября 2018 года № 309-КГ18-10521 по делу № А76-31284/2016 // Официальный сайт Верховного Суда РФ. – URL: https://vsrf.ru/lk/practice/stor_pdf_ec/1689358 (дата обращения: 17.06.2024).
- 164) Решение Верховного Суда Российской Федерации от 15 ноября 2018 года № АКПИ18-937 // Официальный сайт Верховного Суда РФ. –

URL: <https://vsrf.ru/lk/practice/cases/13-30438779#13-30438779> (дата обращения: 17.06.2024).

- 165) Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 26 мая 2020 года № АПЛ20-83 // Официальный сайт Верховного суда РФ. – URL: <https://vsrf.ru/> (дата обращения: 07.10.2024).
- 166) Постановление Томского областного суда от 21 мая 2018 года № 4а-139/2018 // URL: <https://sudact.ru/regular/doc/Bd4YM6QJJsxF/?ysclid=mjifd3fug5827478871> (дата обращения: 17.06.2024).
- 167) Решение Заволжского районного суда г. Ульяновска от 10 сентября 2018 года № 12-369/2018 // URL: <https://sudact.ru/regular/doc/Q8r1gRMy4dC/> (дата обращения: 17.06.2024).
- 168) Решение Ворошиловского районного суда города Волгограда от 11 декабря 2018 года № 4А-940/2018 // URL: <https://sudact.ru/regular/doc/wSxnFAk2mUIX/> (дата обращения: 17.06.2024).
- 169) Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 25 декабря 2020 года № 09АП-67447/2020 по делу № А40-3962/2019 // Официальный сайт картотеки арбитражных дел. – URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/b0b0e447-6e54-4c6a-b396-378913891e9f/901a50ca-66c2-4bbc-a043-7e87785d3ec6/A40-3962-2019_20201225_Postanovlenie_apelljacionnoj_instancii.pdf (дата обращения: 24.02.2023).

Судебные решения и материалы судебной практики межгосударственных иностранных судов

- 170) Постановление Европейского Суда по правам человека от 20 января 2011 года по делу «Херман (Hermann) против Германии» (жалоба № 9300/07) // Официальный сайт ЕСПЧ. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-102975> (дата обращения: 22.08.2023).
- 171) Решение Европейского Суда по правам человека от 3 апреля 2001 года «По вопросу приемлемости жалобы № 44319/98 «Ольга Валентиновна Романовская против Российской Федерации» // Журнал российского права. 2001. № 8.

- 172) Постановление Европейского Суда по правам человека от 3 апреля 2012 года по делу «Котов против Российской Федерации» (жалоба № 54522/00) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2012. № 6.
- 173) Постановление Европейского Суда по правам человека от 7 марта 2017 года по делу «В.К. против Российской Федерации» (жалоба № 68059/13) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2017. № 7.
- 174) McCulloch v. Maryland, 17 U.S. 316 (1819) // Supreme Court of the United States. – URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/17/316/> (дата обращения: 28.11.2024).
- 175) Wayman v. Southard, 23 U.S. 1 (1825) // Supreme Court of the United States. – URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/23/1/> (дата обращения: 18.01.2025).
- 176) Civil Rights Cases, 109 U.S. 3 (1883) // Supreme Court of the United States. – <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/109/3/> (дата обращения: 18.01.2025).
- 177) Field v. Clark, 143 U.S. 649, 692 (1892) // URL: <https://www.loc.gov/item/usrep143649/> (дата обращения: 18.01.2025).
- 178) Knickerbocker Ice Co. v. Stewart, 253 U.S. 149 (1920) // Supreme Court of the United States. – URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/253/149/> (дата обращения: 07.07.2025).
- 179) Washington ex rel. Seattle Title Trust Co. v. Roberge, 278 U.S. 116 (1928) // Supreme Court of the United States. – URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/278/116/> (дата обращения: 22.08.2025).
- 180) J. W. Hampton & Co. v. United States, 276 U. S. 394 (1928) // Supreme Court of the United States. – URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/276/394/> (дата обращения: 06.07.2025).
- 181) Victorian Stevedoring and General Contracting Company Pty Ltd v Dignan Informant (1931) 46 CLR 73 // High Court of Australia – URL: <https://www.hcourt.gov.au/cases-and-judgments/judgments/1-clr-100-clr/victorian-stevedoring-and-general-contracting-company-pty-ltd-v-dignan-informant> (дата обращения: 17.06.2025).

- 182) *Carter v. Carter Coal Co.* (1936) // Supreme Court of the United States. – URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/298/238/> (дата обращения: 22.08.2025) (дата обращения: 06.07.2025).
- 183) *Currin v. Wallace*, 306 U.S. 1 (1939) // Supreme Court of the United States. – URL: <https://www.loc.gov/item/usrep306001/> (дата обращения: 06.07.2025).
- 184) *Marsh v. Alabama*, 326 U.S. 501 (1946) // Supreme Court of the United States. – URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/326/501/> (дата обращения: 07.10.2024).
- 185) *Attorney-General of Nova Scotia v. Attorney General of Canada* [1951] S.C.R. 31.
- 186) *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*, 343 U.S. 579 (1952) // Supreme Court of the United States. – URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/343/579/> (дата обращения: 12.10.2024).
- 187) *Burton v. Wilmington Parking Authority*, 365 U.S. 715 (1961) // Supreme Court of the United States. – URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/365/715/> (дата обращения: 07.10.2024).
- 188) *State v. Brown* // Supreme Court of New Jersey. 1965. URL: <https://law.justia.com/cases/new-jersey/supreme-court/1965/46-n-j-96-0.html> (дата обращения: 22.08.2023).
- 189) *City of Eastlake v. Forest City Enterprises, Inc.*, 426 U.S. 668 (1976). // Supreme Court of the United States. – URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/426/668/> (дата обращения: 07.10.2024).
- 190) *Batterton v. Francis*, 432 U.S. 416, 425 (1977) // Supreme Court of the United States. – URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/432/416/> (дата обращения: 07.10.2024).
- 191) *Martindale v. Anderson* // Utah Supreme Court. 1978. 581 P.2d 1022. // URL: <https://law.justia.com/cases/utah/supreme-court/1978/15498-0.html> (дата обращения: 22.08.2025).
- 192) *INS v. Chadha*, 462 U.S. 919 (1983) // Supreme Court of the United States. – URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/462/919/#tab-opinion-1955151> (дата обращения: 07.05.2024).

- 193) R v Panel on Take-overs and Mergers, ex parte Datafin plc and another (Norton Opax plc and another intervening) [1987] 1 All ER 564. – [Электронный ресурс] // URL: <http://www.nadr.co.uk/articles/published/ArbitrationOlderReports/Data%20Fin%201986.pdf> (дата обращения: 28.11.2022).
- 194) Mistretta v. United States, 488 U.S. 361 (1989) // URL: <https://www.loc.gov/item/usrep488361/> (дата обращения: 11.12.2024).
- 195) State v. Wagstaff. 164 Ariz. 485 (1990), 794 P.2d 118 // // Supreme Court of the United States. – URL: <https://law.justia.com/cases/arizona/supreme-court/1990/cr-88-0299-pr-2.html> (дата обращения: 22.08.2025).
- 196) Loving v. United States, 517 U.S. 748 (1996) // // Supreme Court of the United States. – URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/517/748/> (дата обращения: 07.05.2025).
- 197) Whitman v. American Trucking Assns., Inc., 531 U.S. 457 (2001) // Supreme Court of the United States. – URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/531/457/> (дата обращения: 04.04.2023).
- 198) Alaska Public Interest Research Group v. State, 167 P.3d 27. Supreme Court of Alaska, 2007 // URL: [https://cite.case.law/pdf/8342695/Alaska%20Public%20Interest%20Research%20Group%20v.%20State,%20167%20P.3d%2027%20\(2007\).pdf](https://cite.case.law/pdf/8342695/Alaska%20Public%20Interest%20Research%20Group%20v.%20State,%20167%20P.3d%2027%20(2007).pdf) (дата обращения: 16.04.2023).
- 199) Решение Федерального Конституционного Суда Германии от 30 июня 2009 г. по Договору о Лиссабоне (BVerfGE 123, 267) // Bundesverfassungsgericht. – URL: <https://www.bundesverfassungsgericht.de> (дата обращения: 12.09.2024).
- 200) National Federation of Independent Business v. Sebelius, 567 U.S. 519 (2012) // Supreme Court of the United States. – URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/567/519/> (дата обращения: 04.07.2025).
- 201) Turner County v. City of Ashburn // Supreme Court of Georgia. 2013. – URL: <https://law.justia.com/cases/georgia/supreme-court/2013/s13a0992.html> (дата обращения: 01.04.2023).

- 202) *Coram v. State of Illinois* // Supreme Court of Illinois. 2013. URL: <https://law.justia.com/cases/illinois/supreme-court/2013/113867.html> (дата обращения: 07.05.2024).
- 203) *Department of Transportation v. Association of American Railroads*, 135 S. Ct. 1225 (2015) // Supreme Court of the United States. – URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/575/13-1080/#tab-opinion-325205> (дата обращения: 07.05.2024).
- 204) *State of Rhode Island, Department of Corrections v. Rhode Island Brotherhood of Correctional Officers* // Supreme Court of the United States. – URL: <https://law.justia.com/cases/rhode-island/superior-court/2018/11-7050.html> (дата обращения: 07.03.2023).
- 205) *North Dakota Legislative Assembly v. Burgum* // Supreme Court of the United States. – URL: <https://law.justia.com/cases/north-dakota/supreme-court/2018/20170436.html> (дата обращения: 07.03.2023).
- 206) *Gundy v. United States*, 588 U.S. (2019) // Supreme Court of the United States. – URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/588/17-6086/> (дата обращения: 07.03.2023).
- 207) *Whole Woman's Health v. Jackson*, 595 U.S. (2021) // Supreme Court of the United States. – URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/595/21-463/#tab-opinion-4505958> (дата обращения: 07.10.2024).

Научная и учебная литература

- 208) Алексеев А.С. Русское государственное право: конспект лекций. – М.: Типография А.А. Гатцука. – 1892. – 473 с.
- 209) Андреева Е.М. Правовые и финансовые основы делегирования государственных полномочий // Ученые записки юридического факультета. Вып. 36 (46) / под ред. А.А. Ливеровского. – СПб: Издательство Санкт-Петербургского государственного экономического университета, 2015. – С. 16-22.

- 210) Бабелюк Е.Г. Договорные начала при реализации государственно-властных полномочий // Договор в публичном праве: сборник научных статей / под редакцией Е.В. Гриценко, Е.Г. Бабелюк. Москва: Волтерс Клувер, 2009. – 280 с. – С. 133-145.
- 211) Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учеб. для вузов / М.В. Баглай. – 6-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2007. – 784 с.
- 212) Басовский Л.Е. Менеджмент: Учеб. пособие. – М.: ИНФРА-М, 2007. – 214 с.
- 213) Баженова О.И. Муниципальный округ: новое решение старой проблемы или новая проблема организации местного самоуправления в России? // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 1. – С. 58-66.
- 214) Баженова О.И. Реализация преобразованной конституционной модели местного самоуправления в России: первые шаги // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 12. – С. 30-40.
- 215) Бартошек М. Римское право: понятия, термины, определения / пер. с чешск.; спец. науч. ред., авт. предисл. и коммент. З.М. Черниловский. – М.: Юрид. лит., 1989. – 447 с.
- 216) Бачило И.Л. Методология систематизации функций и полномочий в системе федеральных органов исполнительной власти / И.Л. Бачило, М.А. Лапина, Д.В. Карпухин // Государство и право. – 2016. – № 3. – С. 12-22.
- 217) Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник для вузов, – 2-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2005. – 799 с.
- 218) Братко Т.Д. Защита имущественных интересов публично-правовых образований при недостаточном финансировании переданных полномочий (часть I) // Право и экономика. – 2016. – № 7. – С. 66-71.
- 219) Братко Т.Д. Защита имущественных интересов публично-правовых образований при недостаточном финансировании переданных полномочий (часть I I) // Право и экономика. – 2016. – № 9. – С. 50-57.
- 220) Бурдые П. Социология политики: Пер. с фр. / Сост., общ. ред. и предисл. Н.А. Шматко./ – М.: Socio-Logos, 1993. – 333 с.

- 221) Бурдые П. О государстве: курс лекций в Коллеж де Франс (1989-1992) – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2016. – 718 с.
- 222) Васильева А.Ф. Договоры в сфере предоставления публичных услуг: сравнительно-правовой анализ // Договор в публичном праве: сборник научных статей / под редакцией Е.В. Гриценко, Е.Г. Бабелюк. Москва: Волтерс Клувер, 2009. – 260 с. – С. 188-204.
- 223) Васильева А.Ф. Осуществление субъектами частного права государственно-властных полномочий // Вестник СПбГУ. Сер. 14. – 2011. – Вып. 3. – С. 81-88.
- 224) Васильева С.В. «Нижние этажи» демократии: правовые формы участия некоммерческих неправительственных организаций в управлении делами государства // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 1. С. 8-13.
- 225) Васильева С.В. Передача государственных полномочий организациям: правовой механизм // Сравнительное конституционное обозрение. – 2015. – № 5. – С. 1-10.
- 226) Васильева С.В., Заикин С.С., Лебедев А.О., Чаплинский А.В. Саморегулирование как основание передачи публично-властных полномочий // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. 14 «Право». – 2011. – № 3. – С. 72-80.
- 227) Васильева Т.А. Акты делегированного законодательства как источник публичного права зарубежных стран // Труды Института государства и права Российской академии наук. – 2011. – № 1. – С. 171-194.
- 228) Васильев В.И. Местное самоуправление и Конституция Российской Федерации // Журнал российского права. – 2019. – № 6. – С. 28-35.
- 229) Власов В.А. Советский государственный аппарат. – Москва: Государственное издательство юридической литературы, 1959. – 376 с.
- 230) Гессен В.М. Основы конституционного права. – Петроград: Юрид. кн. скл. «Право», 1917. – 439 с.
- 231) Гражданское право: учебник в 4 т. / отв. ред. Е.А. Суханов. Т. 1. 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: Статут, 2019. – 576 с.

- 232) Дамм И.А., Акунченко Е.А., Щедрин Н.В. Открытость публичной власти: вопросы понятийно-категориального аппарата // Вестник СПбГУ. Серия 14. Право. – 2019. – № 2. – С. 226-242.
- 233) Дементьев А.Н. Законодательная девальвация полномочий исполнительных органов государственной власти: последствия и пределы допустимого // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 7. – С. 37-41.
- 234) Дёмин А.А. Делегирование «своих» государственно-властных полномочий в порядке аутсорсинга следует признать правонарушением: материалы III Всероссийской научно-практической конференции (Россия, г. Нижний Новгород, 29-30 июня 2017 г.) / отв. ред. д.ю.н., А.В. Мартынов. С. 142-149.
- 235) Джагарян А.А., Джагарян Н.В. Функционально-правовые ориентиры местного самоуправления: теоретический аспект // Сравнительное конституционное обозрение. – 2017. – № 5. – С. 94-115.
- 236) Дзидзоев Р.М. Конституционно-правовая ответственность: учебник. Краснодар: Кубанский гос. ун-т, 2011. – 95 с.
- 237) Дитятковский М.Ю. Понятие отдельных государственных полномочий, которыми наделены либо могут наделяться органы местного самоуправления // Современное право. – 2006. – № 10. – С. 55-60.
- 238) Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства / Л. Дюги. Сост.: Барков А. Н. и др. – Москва: ИНФРА-М, 2013. – 425 с.
- 239) Ежукова О.А., Малютин Н.С. Особенности организации публичной власти на отдельных территориях: опыт Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2021. – № 12. – С. 13-23.
- 240) Еллинек Г. Обще учение о государстве. – Санкт-Петербург: Юридический центр Пресс, 2004. – 750 с.
- 241) Жилин С.М., Гончаров В.В. Понятие и сущность государственной власти: конституционно-правовой анализ // Социология власти. – 2010. – № 1. – С. 148-157.
- 242) Зорькин В.Д. Лекции о праве и государстве. – Санкт-Петербург: Конституционный Суд Российской Федерации, 2024. – 352 с.

- 243) Ивашина К.И. Методологические предпосылки общетеоретического анализа юридического делегирования // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2012. – № 20. – С. 158-162.
- 244) Ирхин И.В. Принцип субсидиарности: в поисках баланса между централизацией и децентрализацией (государственно-правовой аспект) // Актуальные проблемы российского права. – 2020. – Т. 15. № 11. – С. 160-171.
- 245) Ишеков К.А. Реализация конституционного принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации / Под ред. П.П. Сергуна. – Саратов: ГОУ ВПО "Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации". – 2010. – 244 с.
- 246) Кант И. Собрание сочинений: В 8 т. Т. 6: юбилейное издание 1794-1994: [перевод с немецкого] / И. Кант; под общ. ред. А.В. Гулыги. – М.: ЧОРО, 1994. – 612 с.
- 247) Кистяковский Б.А. Сущность государственной власти. – Ярославль: Типография губернского правления, 1913. – 41 с.
- 248) Кирякова И.Н. Конституционное закрепление института делегированного законодательства в зарубежных странах // Веснік БДУ. Серія 3. Гісторыя. Філасофія. Псіхалогія. Паліталогія. Сацыялогія. Эканоміка. Права. – 2010. – № 2. – С. 68-71.
- 249) Ключников А.Ю. Реакция национальных судов на динамичное толкование международного права: взгляд доктрины // Международное публичное и частное право. – 2022. – № 1. – С. 27-30.
- 250) Козлов Ю.М. Участие общественности в советском государственном управлении / Ю.М. Козлов // Советское государство и общественность в условиях развернутого строительства коммунизма: [Сборник статей] / Под редакцией Н.Г. Александрова. – М.: Издательство Московского университета, 1962. – 480 с.
- 251) Кокошкин Ф.Ф. ... К вопросу о юридической природе государства и органов государственной власти. – Москва: Университетская типография, 1896. – 32 с.

- 252) Кокошкин Ф.Ф. Лекции по общему государственному праву. Изд. – 2-е. – М.: Издание Бр. Башмаковых, 1912. – 306 с.
- 253) Комарова В.В. Особый правовой статус территорий в России (на примере инновационного центра "Сколково") // Российская юстиция. – 2011. – № 6. – С. 44-47.
- 254) Комментарий к Конституции Российской Федерации / под. ред. Л.А. Окунькова. – М.: Издательство «БЕК», 1996. – 634 с.
- 255) Комментарий к Конституции Российской Федерации. / под ред. В.Д. Зорькина. 3-е изд. – М.: Инфра-М, 2013. – 1007 с.
- 256) Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь / С.А. Авакьян – М.: Юстицинформ, 2015. – 640 с.
- 257) Конституционное право России: Учебный курс: учеб. пособие в 2 т. / С.А. Авакьян. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2018. – Т. 1. – 864 с.
- 258) Конституция свободы: введение в юридический конституционализм / Андраш Шайо, Рената Уитц; пер. с англ. Д.В. Сичинавы и Е.А. Захаровой. – Москва: Институт права и публичной политики, 2021. – 570 с.
- 259) Корепина А.В. Делегирование полномочий как метод государственного управления // Пенитенциарная наука. – 2016. – № 2 (34). – С. 42-48.
- 260) Коркунов Н.М. Русское государственное право. В 2-х томах. Т. 1. Введение и общая часть / под ред. и с доп. М.Б. Горенберга. Изд. 6-е. – СПб: Типография М.М. Стасюлевича, 1909. – 623 с.
- 261) Котляревский С.А. Конституционное государство. Опыт политико-морфологического обзора. – СПб.: Типография Альтшулера, 1907. – 250 с.
- 262) Кумм М., Комелла В.Ф. Особая роль конституционных прав в разрешении частноправовых споров // Сравнительное конституционное обозрение. – 2006. – № 2 (55). – С. 51-74.
- 263) Курбатов А. О невозможности делегирования полномочий по ограничению прав в контексте ч. 3 ст. 55 Конституции – Текст: электронный // URL:

https://zakon.ru/blog/2021/12/30/o_nevozmozhnosti_delegirovaniya_polnomochij_p_o_ogranicheniyu_prav (дата обращения: 04.04.2024).

- 264) Кутафин О.Е. Предмет конституционного права / О.Е. Кутафин. – М.: Юрист. 2001. – 443 с.
- 265) Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. – М.: Юридическая литература, 1972. – 278 с.
- 266) Ларькина А.П. Общественная инициатива как форма участия граждан в управлении делами государства // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 9. – С. 42-44.
- 267) Левин И.Д. Современная буржуазная наука государственного права: Критика основных направлений / Акад. наук СССР. Ин-т государства и права. – М.: Изд-во Акад. наук СССР, 1960. – 399 с.
- 268) Лексин И.В. Полномочие как категория отечественной юриспруденции: диалектика многозначности и унифицированности // Журнал российского права. – 2021. Т. 25. – С. 37-58.
- 269) Лукьянова В.В. Повышение эффективности деятельности органов власти в результате внедрения аутсорсинга // Вестник СамГУ. – 2015. – № 2 (124). – С. 225-235.
- 270) Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. – 687 с.
- 271) Львова С.В. Модели делегирования полномочий при признании физического лица квалифицированным инвестором // Вестник арбитражной практики. – 2019. – № 4. – С. 36-44.
- 272) Львова С.В. Признание физического лица квалифицированным инвестором как особая правовая форма делегирования публичных полномочий частному субъекту // Право и экономика. – 2020. – № 1. – С. 43-47.
- 273) Львова С.В. Квалифицированный инвестор: опыт, реальность и перспективы: монография. М.: Юстицинформ, 2020. – 124 с.
- 274) Манченко П.А. Транспарентность (открытость) деятельности государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации и

- государствах Европы // Административное и муниципальное право. – 2012. – № 4. – С. 28-34.
- 275) Матузов Н.И. Теория государства и права: учебник / Н.И. Матузов, А.В. Малько; Саратовский филиал ин-та государства и права Российской акад. наук. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2005. – 540 с.
- 276) Митин Г.Н. Особенности правового статуса общественно-государственных и государственно-общественных объединений // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 2. – С. 18-21.
- 277) Морозова Л.А. Понятие и содержание функций государства // Государство и право. – 1993. – № 6. – С. 98-108.
- 278) Муниципальное право Российской Федерации: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности 030501 «Юриспруденция», 030505 «Правоохран. Деятельность» и по направлению 030500 «Юриспруденция» / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2006. – 669 с.
- 279) Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. Административная реформа в России: некоторые итоги и задачи юридической науки // Журнал российского права. – 2006. – № 11. – С. 3-13.
- 280) Некоммерческие организации в международном и национальном праве: монография / под ред. Т.Я. Хабриевой, С.В. Чиркина. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Норма: ИНФРА-М, 2017. – 304 с.
- 281) Нерсисянц В.С. История политических и правовых учений: учебник для вузов / под общ. ред. акад. РАН, д. ю. н., проф. В.С. Нерсисянца. 4-е изд., перераб. и доп. – Москва: Норма, 2004. – 944 с.
- 282) Новрузова О.Б., Левченко А.И. Эффективность института делегирования отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2021. – № 3. С. 10-13.

- 283) Ноздрачев А.Ф. Административные соглашения (теоретическое рассмотрение проблемы и анализ практики использования в государственном управлении) // Законодательство и экономика. – 2012. – № 10. – С. 5-31.
- 284) Нудненко Л.А. Конституционно-правовая природа права граждан на объединение // Конституционное и муниципальное право. – 2021. – № 8. – С. 14-18.
- 285) Основные положения гражданского права: постатейный комментарий к статьям 1–16.1 Гражданского кодекса Российской Федерации / отв. ред. А.Г. Карапетов. Москва: М-Логос, 2020. – 1469 с.
- 286) Основы местного самоуправления в Российской Федерации: учебник / отв. ред. Г.Н. Чеботарев, Е.С. Шугрина. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2025. – 457 с.
- 287) Павлушкин А.В. Судебная практика по делам о наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями субъектов Российской Федерации // Комментарий судебной практики. Вып. 14 / под ред. К.Б. Ярошенко. М.: Юридическая литература, 2008.
- 288) Пивоваров К.А. Делегирование государственных полномочий местным органам власти: зарубежный опыт // Сибирский юридический вестник. – 2002. – № 1. – С. 13-17.
- 289) Пешин Н.Л. Новые тенденции муниципальной реформы: перераспределение полномочий между уровнями публичной власти // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 12. – С. 62-68.
- 290) Пешин Н.Л. К вопросу о допустимости перераспределения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. – 2018. – № 2. – С. 44-48.
- 291) Поветкина Н.А. "Цифровой" бюджет: будущее или настоящее? // Финансовое право. – 2019. – № 8. С. 8-11.
- 292) Романовская О.В. Публичные корпорации в российском праве. М.: Издательство «Юрлитинформ», 2010. – 400 с.
- 293) Романовская О.В. Надзор за эффективностью делегирования государственно-властных полномочий // Законность. – 2010. – № 1. – С. 8-11.

- 294) Романовская О.В. Проблемы делегирования государственно-властных полномочий субъектам частного права: современная практика и доктрина // Российский журнал правовых исследований. – 2015. № 1 (2). – С. 148-154.
- 295) Романовская О.В. Принцип сорегулирования в конституционном праве // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2017. – № 1. С. 26-39.
- 296) Романовская О.В. Делегирование властных полномочий в дореволюционном учении о государстве и праве // Известия ВУЗов. Поволжский регион. Общественные науки. – 2018. № 4 (48). – С. 5-14.
- 297) Романовская О.В. Тенденции и перспективы дерегулирования в Российской Федерации // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство» – 2018. – Т. 6. № 3. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://esj.pnzgu.ru>.
- 298) Романовская О.В. Конституционные основы делегирования государственно-властных полномочий негосударственным организациям. Монография. – М.: Издательство «Проспект», 2019. – 262 с.
- 299) Романовская О.В. Деконцентрация публичного управления: право и административная реформа // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2019. – № 1. – С. 4-24.
- 300) Романовская О.В. Конституционные основы делегирования государственно-властных полномочий негосударственным организациям: монография. – М.: Проспект, 2021 – 232 с.
- 301) Рузанов М.В. Саморегулирование как ответ на вызовы концепции народного представительства в XXI веке // Теория народного представительства: научное наследие профессора В. С. Основина и современность. – Сер.: Юбилей, конференции, форумы. – Вып. 11: Материалы Всероссийской научно-практической конференции (Воронеж, 29 марта 2018 г.) / под ред. Т. М. Бялкиной; Воронежский государственный университет. – Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2018.

- 302) Савоськин А.В. Проблемы реализации новых пределов действия Федерального закона "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" // Юридический мир. – 2014. – № 7. – С. 13-17.
- 303) Садовникова Г.Д. Народное представительство в современной России: анахронизм или перспективное направление развития демократии? // Государство и право. – 2009. – № 12. С. 86-89.
- 304) Сергеев А.А. Передача полномочий органов местного самоуправления на региональный уровень государственной власти: правовая природа и пределы дискреции регионального законодателя // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 2. – С. 31-37.
- 305) Сийес Э.-Ж. Что такое третье сословие? // Введ. В. Богучарского; Аббат Сийес. – СПб: Голос, 1906. – 64 с.
- 306) Соболева Ю.В. Определение понятия «негосударственные организации» при развитии тенденции наделения их публичными полномочиями // Административное право и процесс. – 2018. – № 6. – С. 30-33.
- 307) Современные проблемы организации публичной власти. Монография. / Рук. Авт. кол. и отв. редактор – д.ю.н. профессор Авакьян С.А. – М.: Юстицинформ, 2014. – 596 с.
- 308) Сравнительное конституционное право / отв. ред. В.Е. Чиркин. М.: Изд. фирма. «Манускрипт», 1996. – 730 с.
- 309) Стельникова Н.А. Делегированное законодательство в правовой системе Европейского союза: теоретико-правовое исследование: монография. – Москва: Проспект. – 2018. – 144 с.
- 310) Талапина Э.В. Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект): Монография. М.: ИД «Юриспруденция», 2015. – 192 с.
- 311) Теория государства и права: учебник для бакалавров / В.В. Лазарев, С.В. Липень. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2013. – 687 с.
- 312) Тиханов Н.А. Классическое понимание принципа разделения властей и современное государственное устройство: необходимо ли теоретическое

- переосмысление? // Конституционное и муниципальное право. – 2024. – № 8. – С. 7-13.
- 313) Толстик В.А., Якадин Д.Д. Делегированное правотворчество: парадигмальные и технико-юридические аспекты // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2015. – № 4. – С. 44-50.
- 314) Тристан Д.А. Объединения граждан: понятие и признаки (в контексте правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации) // Журнал Конституционного правосудия. – 2017. – № 3. – С. 10-18.
- 315) Тютрин И.В. Проблема делегирования отдельных государственных полномочий негосударственным организациям (на примере торгово-промышленных палат в Российской Федерации) // Сибирский юридический вестник. – 2007. – № 2. – С. 29-32.
- 316) Федоров Ю.И. О правосубъектности членов федерации в международном праве // Московский журнал международного права. – 1994. – № 4. – С. 108-114.
- 317) Хасянов Р.З. Передача государственных полномочий негосударственным организациям: проблемы понятийного аппарата и пути их решения // Вестник ВГУ. Серия: Право. – 2020. № 1 (40). – С. 52-65.
- 318) Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М.: Норма, 2007. – 352 с.
- 319) Чиркин В.Е. Контрольная власть / В.Е. Чиркин. – Москва: Юрист, 2008. – 214 с.
- 320) Шелудченко И.А. Делегирование отдельных публичных полномочий субъектам частного права в Российской Федерации: постановка проблемы // Конституционное и муниципальное право. – 2022. – № 9. – С. 70-76.
- 321) Шелудченко И.А. Конституционный контроль как средство становления и развития института делегирования полномочий государственной природы в Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. – 2025. – № 3. – С. 1-5.

- 322) Шершеневич Г.Ф. Философия права. Том I. Часть теоретическая. Общая теория права. Выпуск первый / Г. Ф. Шершеневич. – Москва: Издание Бр. Башмаковых, 1910. – 320 с.
- 323) Шестоперов А.М. Концепция аутсорсинга и возможности ее применения в деятельности органов государственной власти // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2009. – № 19. – С. 45-50.
- 324) Шиндина А.В. Некоторые вопросы реализации делегированного законодательства как способа совершенствования действующего законодательства // Право: история и современность. – 2021. – № 4. – С. 153-158.
- 325) Шустров Д.Г. Конституционно-правовое регулирование целей, задач и функций государства // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. – 2010. – № 1. – С. 139-150.
- 326) Шустров Д.Г. Прирученный Левиафан: Государство как объект конституционно-правового регулирования. – СПб.: Алеф Пресс. – 2014. – 432 с.
- 327) Шутько Д.В. О передаче некоторых функций государственных органов негосударственным институтам // Труды ИГП РАН. – 2007. – № 4. – С. 223-233.
- 328) Эбзеев Б.С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. – М.: Норма, 2008. – 383 с.
- 329) Юридическая энциклопедия / Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Тихомиров, 1997. – 525 с.
- 330) Юридическая энциклопедия / Ин-т гос-ва и права Рос. акад. наук; под общ. ред. Б.Н. Топорнина. – М.: Юрист, 2001. – 1267 с.
- 331) Юридический энциклопедический словарь / под ред. А.В. Малько. – 2-е изд. – М.: Проспект, 2016. – 1136 с.
- 332) Ямпольская Ц.А. Общественные организации в СССР. Некоторые полит. и орг.-правовые аспекты / АН СССР. Ин-т государства и права. – М.: Наука, 1972. – 216 с.
- 333) Ястребов О.А. Делегирование государственных полномочий и функций негосударственным организациям // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. – 2016. – № 5. – С. 31-39.

Диссертационные исследования

- 334) Аленькин И.В. Общественные объединения в системе конституционно-правовых отношений: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. / Аленькин Игорь Владимирович. – Москва: МГУ имени М.В. Ломоносова, 2019. – 329 с.
- 335) Андреева Е.М. Финансово-правовые основы взаимного делегирования полномочий субъектов публичной власти в Российской Федерации: дисс. ... д-ра юрид. наук: 12.00.04 / Андреева Елена Михайловна. – Москва: Ин-т государства и права РАН, 2018. – 476 с.
- 336) Арефина С.И. Конституционные основы делегированного законодательства: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. / Арефина Светлана Ивановна. – Москва: МГУ имени М.В. Ломоносова, 2013. – 143 с.
- 337) Ерзин Р.М. Конституционные основы передачи полномочий Российской Федерации межгосударственному объединению: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Ерзин Ратмир Маратович. – Саранск: МГУ им. Н.П. Огарёва, 2017. – 201 с.
- 338) Кирякова И.Н. Делегирование законодательных полномочий в конституционном праве: Республика Беларусь и зарубежный опыт: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Кирякова Ирина Николаевна. – Минск, 2011. – 24 с.
- 339) Мусиенко К.А. Трансформация института политического делегирования в России: дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / Мусиенко Кристина Александровна. – Москва, 2009. – 139 с.
- 340) Пожарский Д.В. Контрольно-надзорная функция современного государства: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Пожарский Дмитрий Владимирович. – Москва, 2004. – 23 с.
- 341) Прудентов Р.В. Теория и практика метода в праве: общие и конституционно-правовые аспекты: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01, 12.00.02 / Прудентов Роман Вадимович. – Москва, 2016. – 213 с.
- 342) Романовская О.В. Конституционно-правовые основы организации и деятельности профессиональных публичных корпораций в Российской

- Федерации: дисс. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.02. / Романовская Ольга Валентиновна. – Пенза. 2010. – 477 с.
- 343) Рябов Е.В. Разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации: историко-теоретический аспект: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01, 12.00.02. / Рябов Евгений Васильевич. – Казань: Казан. гос. ун-т им. В.И. Ульянова-Ленина. 2006. – 221 с.
- 344) Троицкий В.С. Делегированное законотворчество: теория и практика: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. / Валерий Сергеевич Троицкий. – Москва. 2005. – 173 с.
- 345) Чакалова М.С. Делегирование государственных полномочий органам местного самоуправления в Российской Федерации: проблемы теории и практики: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. / Чакалова Марина Спиридоновна. – Ставрополь, 2010. – 29 с.
- 346) Шиндина А.В. Институт делегирования в конституционной системе власти Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Шиндина Анна Владимировна. – Саратов, 2017. – 227 с.
- 347) Якадин Д.Д. Юридическое делегирование: теория, практика, техника: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Дмитрий Дмитриевич Якадин. – Нижний Новгород, 2020. – 233 с.

Источники на иностранных языках

- 348) Abramson, H. I. A Fifth Branch of Government: The Private Regulators and Their Constitutionality // *Hastings Constitutional Law Quarterly*. – 1989. – Vol. 16, № 2. – P. 165–220.
- 349) Alder, J. *Constitutional and Administrative Law* / J. Alder. – 10th edition. – Palgrave Macmillan, 2015. – 596 p.
- 350) Alexander L.A., Prakash S.B. Reports of the Nondelegation Doctrine's Death Are Greatly Exaggerated // *Public Law and Legal Theory Research Paper Series*. University of San Diego School of Law. – 2003. Research Paper № 58. – URL: <https://ssrn.com/abstract=449020> (дата обращения: 09.09.2024).

- 351) Aranson, Peter H., Gellhorn, Ernest. Robinson, Glen O. Theory of Legislative Delegation // Cornell Law Review. – 1982. – Vol. 68. № 1.
- 352) Ayoub, H. The State Action Doctrine in State and Federal Courts // Florida State University Law Review. – 1984. – Vol. 11. № 4. – P. 893-920.
- 353) Black's law dictionary / Law dictionary Bryan A. Garner, editor in chief. – 9th ed. – St. Paul, MN: West, 2009. – 1920 p.
- 354) Bradley, C.A., Kelley J.G. The Concept of International Delegation // Law and Contemporary Problems. – 2008. – Vol. 71, no. 1. – P. 1–36. – [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.jstor.org/stable/27592220> (дата обращения: 12.09.2024).
- 355) Campbell, E. Ostensible authority in public law. Текст: электронный – Текст: электронный // Federal law review. 1999. Vol. 17. URL: <https://classic.austlii.edu.au/au/journals/FedLawRw/1999/1.pdf> (дата обращения: 18.01.2023).
- 356) Cuéllar, M.-F. Cyberdelegation and the Administrative State // Administrative Law from the Inside Out Essays on Themes in the Work of Jerry L. Mashaw. – Cambridge University Press, 2017. – P. 134-160.
- 357) Delegating Decision-making – Developing Professional Management in Public Institutions // Guides to Good Governance. № 9. P. 12-13. – URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_177396.htm (дата обращения: 17.04.2025).
- 358) Diamond, William A. State Action and the Public Function Doctrine: Are There Really Public Functions? // University of Richmond Law Review. – 1979. Vol. 13. – P. 579-601.
- 359) Dicey, A.V. The Development of Administrative Law in England // 31 Law Quarterly Review 148 (2015).
- 360) Froomkin, D. The Nondelegation Doctrine and the Structure of the Executive. – Текст: электронный // 41 Yale Journal on Regulation 60. 2024. URL: <https://ssrn.com/abstract=3953864> (дата обращения: 11.04.2025).

- 361) Hawkins, D., Lake, D.A., Nielson, D., Tierney, M. Delegation under anarchy: States, international organizations, and principal-agent theory // *Delegation and Agency in International Organizations*. – Cambridge: Cambridge University Press, 2006. – P. 3–38.
- 362) Hathaway, Oona A. International Delegation and State Sovereignty // *Law and Contemporary Problems*. – 2008. – Vol. 71. – P. 115-149.
- 363) Iancu, B. Legislative Delegation: The Erosion of Normative Limits in Modern Constitutionalism. – Heidelberg: Springer Science & Business Media, 2012. – 292 p.
- 364) Kuteynikov, D., Izhaev, O. Analysing Risk-Based Approach in the Draft EU Artificial Intelligence Act. // *Legal Issues in the Digital Age*. – 2023. – Vol. 4. № 3. – P. 97-116.
- 365) Lederman, W.R. Some Forms and Limitations of Co-operative Federalism // *Canadian Bar Review*. – 1967. – Vol. 45. № 3 – P. 409–436.
- 366) Liebmann, George W. Delegation to Private Parties in American Constitutional Law // *Indiana Law Journal*. – 1975. – Vol. 50: Iss. 4, Article 3. – P. 650-719.
- 367) Locke J. Two Treatises of Government and Letter on Toleration / ed. Ian Shapiro. – New Haven: Yale University Press, 2003. – 358 p.
- 368) Lord Hewart of Bury. The New Despotism. – London: Ernest Benn, Ltd., 1929. – 308 p.
- 369) Maher, I. Functional and normative delegation to non-majoritarian institutions: The case of the European Competition Network // *Comparative European Politics*. – 2009. – Vol. 7, № 4. – P. 414-434.
- 370) Marique, Y. The Rule-Making Powers of Independent Administrative Agencies ('QUANGOs') // *Electronic Journal of Comparative Law*. – 2006. – Vol. 11, № 3. – 41 p.
- 371) Merrill, T. W. Rethinking Article I, Section 1: From Nondelegation to Exclusive Delegation // *Columbia Law Review*. – 2004. Vol. 104, № 8. – P. 2097-2181.
- 372) Mortenson, J.D., Bagley, N. Delegation at the Founding // *Columbia Law Review*. 2021. Vol. 121. P. 277–368.

- 373) Necessary and Proper Clause. – Текст: электронный // Supreme Court of the United States. – URL: <https://law.justia.com/constitution/us/article-1/60-necessary-and-proper-clause.html> (дата обращения: 28.11.2024).
- 374) Pasquino, P. Prolegomena to a Theory of Judicial Power: The Concept of Judicial Independence in Theory and History / P. Pasquino // The Law and Practice of International Courts and Tribunals. – 2003. – Vol. 2, № 1. – P. 11-25.
- 375) Public Participation Compliance Copenhagen: Danish Institute for Human Rights, 2013. – Текст: электронный // URL: <https://www.humanrights.dk/publications/public-participation-compliance> (дата обращения: 03.07.2025).
- 376) Research handbook on the sociology of law / ed. by Jiří Přibáň. – Cheltenham (UK); Northampton (MA): Edward Elgar Publishing Limited, 2020. – 416 p.
- 377) Rice, J. The Private Nondelegation Doctrine: Preventing the Delegation of Regulatory Authority to Private Parties and International Organizations // California Law Review. – 2017. Vol. 105. – P. 539-572.
- 378) Epstein, Richard A. Delegation of Powers: A Historical and Functional Analysis // Chapman Law Review. – 2021. – Vol. 24, Iss. 3. – P. 659-706.
- 379) Ruiz Almendral, V. More power for Spain's municipalities? // Federations Magazine. 2002. Vol. 2, № 5 // URL: <https://www.forumfed.org/document/more-power-for-spains-municipalities/> (дата обращения: 04.07.2025).
- 380) Ross, Alf. Delegation of Power-Meaning and Validity of the maxim delegata potestas non potest delegari // The American Journal of Comparative Law. – 1958. – Vol. 7, № 1. – P. 1-22.
- 381) Sarooshi, D. Some Preliminary Remarks on the Conferral by States of Powers on International Organizations. – Текст: электронный. // Jean Monnet Working Paper 4/03. – 2003. – URL: <https://www.jeanmonnetprogram.org/archive/papers/03/030401.pdf> (дата обращения: 22.08.2025).
- 382) Schleicher D. N., Hills R. M. Local Legislatures and Delegation. – Текст: электронный // Texas Law Review. – 2024. – Vol. 102, № 3. – P. 495–537. – URL:

- https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4368382 (дата обращения: 29.03.2025).
- 383) Seidman, Guy I. It Takes Three to Quango: On the Rule-Making Powers of Independent Administrative Agencies ('Quangos'). – Текст: электронный URL: <https://ssrn.com/abstract=885924> (дата обращения: 18.01.2023).
- 384) Shapiro, Matthew A. Delegating procedure // *Columbia Law Review*. – 2018. Vol. 118, № 4. – P. 983-1065.
- 385) Shirley, Williams. Sovereignty and Accountability in the European Community // *The Political Quarterly*. – 1990. – Vol. 61. №. 3. – P. 299–317.
- 386) Silver, B. Nondelegation in the States. – Текст: электронный // *Vanderbilt Law Review*. – 2022. – Vol. 75. – P. 1211-1271. – URL: <https://ssrn.com/abstract=3758233> (дата обращения: 07.05.2025).
- 387) Story, J. Commentaries on the Law of Agency: As a Branch of Commercial and Maritime Jurisprudence, with Occasional Illustrations from the Civil and Foreign Law / by Joseph Story; 6th ed., revised, corrected and enlarged by Edmund H. Bennett. – Boston: Little, Brown and Company, 1863. – 658 p.
- 388) Swaine, Edward T. The Constitutionality of International Delegations // *Columbia Law Review*. – 2004. – Vol. 104. № 6. – P. 1492-1614.
- 389) Sunstein, C.R. Nondelegation Canons // *Coase-Sandor Working Paper Series in Law and Economics*. 1999. No. 82. The Law School, The University of Chicago.
- 390) Sweet A.S., Thatcher M. Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions // *Yale Law School Faculty Scholarship Series*. – 2002. – Paper 74.
- 391) The Digest of Justinian / edited by Theodor Mommsen; translated by Charles Henry Monro. – Cambridge: The University Press, 1904-1909. – Vol. 1. – 399 p.
- 392) Torrance, D. Introduction to Devolution in the UK: Briefing Paper CBP 8599. London, 2024. – Текст электронный. // House of Commons Library. – URL: <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8599/> (дата обращения: 22.08.2024).

- 393) The Foundations of European Union Law. An Introduction to the Constitutional and Administrative Law of the European Union / T.C. Hartley, 7th ed. – Oxford: Oxford University Press, 2010. – 501 p.
- 394) Wouters, J., De Smet, L. The Legal Position of Federal States and Their Federated Entities in International Relations: The Case of Belgium. // Working Paper № 7. – Institute for International Law, K.U. Leuven, 2001. – 32 p.

Электронные ресурсы

- 395) Black's Law Dictionary: mobile app [Электронный ресурс] / edited by Bryan A. Garner. – Thomson Reuters, 10th ed. – App Store, 2019. – URL: <https://apps.apple.com/ru/app/blacks-law-dictionary-10th-ed/id985199462> (дата обращения: 17.06.2023). – Режим доступа: для зарегистрированных пользователей.