Шиндина Анна Владимировна. Институт делегирования в конституционной системе власти Российской Федерации: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.02 / Шиндина Анна Владимировна;[Место защиты: ФГБОУ ВО Пензенский государственный университет], 2017.- 227 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Теоретико-правовые основы института делегирования в конституционном праве .20**

1.1. Категория «делегирование» в конституционном праве 20

1.2. Становление института делегирования в системе власти Российского государства 45

**Глава 2. Механизм делегирования в конституционной системе власти в Российской Федерации.64**

2.1. Институт делегирования в конституционной концепции народовластия 64

2.2. Институт делегирования законодательных полномочий: возможности и пределы .85

2.3. Делегирование полномочий в системе исполнительной власти 108

**Глава 3. Конституционное развитие института делегирования в современной России: проблемы и перспективы .135**

3.1. Конституционные основы делегирования части государственных полномочий Российской Федерации надгосударственным объединениям...135

3.2. Правовое регулирование и перспективы делегирования государственных полномочий институтам гражданского общества 161

Заключение .187

Библиографический список 194

* [Становление института делегирования в системе власти Российского государства](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/institut-delegirovanija-v-konstitucionnoj-sisteme-vlasti-rossijskoj-federacii.html#7687151)
* [Институт делегирования законодательных полномочий: возможности и пределы](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/institut-delegirovanija-v-konstitucionnoj-sisteme-vlasti-rossijskoj-federacii.html#7687152)
* [Делегирование полномочий в системе исполнительной власти](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/institut-delegirovanija-v-konstitucionnoj-sisteme-vlasti-rossijskoj-federacii.html#7687153)
* [Правовое регулирование и перспективы делегирования государственных полномочий институтам гражданского общества](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/institut-delegirovanija-v-konstitucionnoj-sisteme-vlasti-rossijskoj-federacii.html#7687154)

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования** обусловлена объективной необходимостью и перманентно происходящими попытками конституировать новую модель российской государственности, основанную на преобразовании взаимоотношений органов публичной власти и принципов их взаимодействия с институтами гражданского общества. Современное демократическое правовое государство не может развиваться без реализации эффективных механизмов делегирования народом принадлежащей ему власти и гармоничного горизонтального и вертикального разграничения полномочий в конституционной системе власти.

Конституционное провозглашение Российской Федерации в качестве правового демократического государства отражает сущность нового конституционного строя, где учредительная власть принадлежит единственному суверену – многонациональному народу России, который определенными способами делегирует эту власть публичным органам и должностным лицам. Вместе с тем до настоящего времени ведутся дискуссии о правосубъектности народа, легитимности представительных органов власти, формируемых на основе различных избирательных систем, о формах, способах, пределах делегирования народом власти и полномочий в системе государственных органов и органов местного самоуправления.

Делегирование в системе исполнительной власти – это инструмент перераспределения управленческого воздействия на различные сферы общественной жизни в целях децентрализации государственной власти путем передачи полномочий для компетентного решения задач на основе принципа субсидиарности. Политико-правовые преобразования в российской системе исполнительной власти, попытки имплементации зарубежного опыта «приватизированного государства» в целях повышения эффективности государственного управления оставляют научный дискурс о делегировании в системе исполнительной власти актуальным.

Не менее актуален вопрос становления и развития в Российской Федерации института делегированного законодательства, который в нашей стране до настоящего времени не имеет формального конституционного и законодательного закрепления, но его отдельные элементы апробируются на практике. Причиной распространения делегированного законодательства является необходимость устранения юридических коллизий во взаимоотношениях законодательной и исполнительной власти, а также противоречий, несогласованности в федеративных отношениях между Федерацией и ее субъектами.

В современных условиях глобализации в качестве одного из важнейших факторов исторического развития можно рассматривать межгосударственную интеграцию в правовой сфере, позволяющую государствам повысить эффек-

тивность собственного правового регулирования за счет восприятия опыта других государств, восполнить существующие пробелы, усовершенствовать правоприменительную практику. Это обусловило необходимость научного анализа такого явления, как делегирование полномочий Российской Федерации надгосударственным образованиям.

В последние десятилетия наблюдается тенденция изменения традиционных форм взаимодействия государства и общества. В современном правовом государстве важным признаком гражданского общества становится возможность осуществления части государственных и муниципальных полномочий общественными институтами. Данное направление развития института делегирования до настоящего времени не получило должного научного осмысления и практического обоснования в Российской Федерации.

Таким образом, актуальность и значимость диссертационного исследования определяется объективной потребностью концептуального понимания категории «делегирование» в конституционном праве, необходимостью повышения эффективности правового регулирования и правоприменения при делегировании полномочий в конституционной системе власти, совершенствования форм и способов делегирования народом принадлежащей ему власти, современными тенденциями делегирования публично-властных полномочий институтам гражданского общества и полномочий Российской Федерации надгосударственным образованиям.

Все перечисленное диктует необходимость рассмотрения на диссертационном уровне института делегирования в конституционной системе власти Российской Федерации в качестве самостоятельного предмета исследования, предопределяет его новизну и востребованность юридической наукой.

**Степень научной разработанности темы.** В связи с тем, что в советский период в нашем государстве существовала централизованная система государственной власти, неразвитая концепция народного суверенитета, институт делегирования не нашел должного изучения в научных работах. В результате вступления в действие Конституции Российской Федерации 1993 г. исследование вопросов становления и развития демократии, оптимальной организации власти в федеративном государстве приобрело системный характер.

Большую теоретическую значимость для концептуального понимания института делегирования имеют научные труды С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, С.С. Алексеева, М.И. Байтина, Н.А. Богдановой, Н.В. Венгерова, А.Б. Витрука, Л.Д. Воеводина, В.Е. Гулиева, А.Н. Кокотова, В.Е. Крутских, О.Е. Кутафина, А.В. Малько, Н.И. Матузова, А.Н. Медушев-ского, Ф.М. Рудинского, А.Я. Сухарева, И.Е. Фарбера, Д.М. Чечота и др.

Исследованием концепций делегирования государственных полномочий и особенностей их реализации на современном этапе развития общественных и экономических отношений занимались и зарубежные ученые. Следует выде-

лить работы Austin J., Barisch S., Cornuell R.C., Coventry G., Creveld Martin van, Hayek F.A., Hibou B., Warner D., Zimmerman J. и др.

Изучению вопросов делегирования в системе народовластия России посвящены труды С.А. Авакьяна, М.В. Баглая, Н.С. Бондаря, Т.М. Бялкиной, В.В. Вискуловой, А.А. Гончарова, Ю.А. Дмитриева, Р.И. Заляева, И.В. Ирхи-на, В.Т. Кабышева, Е.И. Козловой, В.В. Комаровой, Г.Н. Комковой, М.М. Курячей, О.Е. Кутафина, М.А. Липчанской, Е.А. Лукашевой, В.И. Лысенко, М.С. Матейковича, Г.Н. Носковой, Л.А. Нудненко, В.В. Пылина, А.А. Сергеева, В.Н. Шаповала, Б.С. Эбзеева и др.

Правовые проблемы делегирования полномочий в системе законодательной и исполнительной власти, а также вопросы вертикального делегирования полномочий представлены в научных трудах С.И. Арефиной, М.В. Глигич-Золотаревой, А.Ф. Жданова, Р.О. Зыкова, Н.А. Игнатюка, И.Н. Киряковой, И.А. Конюховой, Г.В. Лебедевой, Э.Г. Липатова, К.А. Мусиенко, С.В. Нарутто, Е.Н. Суставовой, В.С. Троицкого, Л.А. Тхабесимовой, Е.С. Шугриной, В.А. Черепанова и др.

Современные условия государственно-политического развития обуслови  
ли тенденцию делегирования государственных полномочий или их части  
институтам гражданского общества и субъектам экономической деятельно  
сти. Этому вопросу посвящены исследования А.Ф. Васильевой, Т.А. Едковой,  
С.М. Зырянова, А.В. Киреевой, Е.Ю. Киреевой, Я. В. Коженко,

В.В. Половинки, О.В. Романовской, Э.В. Талапиной, А.Н. Черткова и др.

Отдельные авторы изучали делегирование полномочий в конкретной сфере. В связи с этим заслуживают внимания кандидатские диссертации Балданова Э.Б. Делегирование должностных полномочий в органах внутренних дел (М., 2008); Мозолева В. В. Участие Правительства Российской Федерации в законотворческом процессе: конституционно-правовые и организационные аспекты (М., 2008); Ананьевой С.А. Совершенствование финансового обеспечения федеральных полномочий, делегированных субъектам Российской Федерации (М., 2009); Чакаловой М.С. Делегирование государственных полномочий органам местного самоуправления в Российской Федерации: проблемы теории и практики (Ставрополь, 2010).

Вместе с тем отдельных научных исследований, посвященных комплексному анализу института делегирования в системе власти современного Российского государства, фактически не проводилось. Это позволяет сделать вывод, что степень научной разработанности данной темы в отечественной науке конституционного права остается явно недостаточной и характеризуется отсутствием комплексных исследований по данной проблематике.

**Объектом исследования** является совокупность общественных отношений, складывающихся в процессе делегирования полномочий при формировании и функционировании органов государственной власти Российской Федерации и институтов гражданского общества.

**Предмет исследования** составляют конституционно-правовые нормы, определяющие порядок делегирования полномочий органами государственной власти, условия, влияющие на реализацию института делегирования в конституционной системе власти современной России, а также теоретико-правовые положения и практические проблемы делегирования.

**Цель и задачи работы.** Основная **цель** исследования заключается в комплексном конституционно-правовом анализе института делегирования в конституционной системе власти Российской Федерации.

Достижение цели обусловило постановку следующих **задач**:

определение содержания категории «делегирование» в конституционном праве;

изучение становления и развития института делегирования в системе власти Российского государства;

исследование института делегирования в конституционной концепции народовластия Российской Федерации;

выявление возможностей и перспектив практической реализации института делегирования законодательных полномочий в России;

анализ конституционно-правового регулирования процесса делегирования полномочий в системе исполнительной власти;

характеристика конституционных основ делегирования части государственных полномочий Российской Федерации надгосударственным образованиям;

анализ правового регулирования и перспектив делегирования государственных полномочий институтам гражданского общества;

разработка конкретных научно-практических предложений по совершенствованию российского законодательства и правоприменительной практики в сфере делегирования полномочий в конституционной системе власти Российского государства.

**Методологическая основа исследования.** В соответствии с особенностями предмета исследования применена система методов, позволяющая достичь поставленную цель исследования, решить его задачи и обеспечить достоверность полученных результатов. Методологическую основу диссертации составили апробированные общенаучные и специальные методы изучения правовых явлений во взаимосвязи и взаимообусловленности с точки зрения теории и практики.

Применение логического метода научного познания способствовало проведению всестороннего и полного исследования института делегирования в конституционной системе власти Российской Федерации.

Методы анализа, синтеза и системно-структурного подхода позволили исследовать объект как сложное, многогранное явление, состоящее из взаимосвязанных элементов, образующих относительно неизменную структуру. С помощью указанных методов были сформулированы или дополнены

имеющиеся в науке конституционного права определения понятий «делегирование», «делегированное законотворчество», «принципы делегирования», «пределы делегирования полномочий», «внутрисистемное и межинституциональное делегирование».

С помощью исторического метода были исследованы правовые основы становления и развития института делегирования в системе власти Российского государства.

На основе сравнительно-правового метода был осуществлен анализ конституционно-правового закрепления института делегирования в Российской Федерации и ряде зарубежных стран, а также его закрепления в нормативных правовых актах различных субъектов Российской Федерации.

Формально-юридический метод применялся при анализе действующего отечественного федерального и регионального законодательства в части регулирования процессов делегирования полномочий органов власти для уяснения смысла норм, интерпретации понятий, используемых в нормативных правовых актах.

Рассмотрение актуальных проблем делегирования власти народом, делегирования полномочий органов публичной власти между собой и институтам гражданского общества, анализ перспектив делегирования полномочий Российской Федерации надгосударственным образованиям осуществлялись с применением социологического и статистического методов.

Использование указанных методов научного познания сделало возможным исследовать объект комплексно и детально, проанализировать и обобщить теоретический, нормативный и практический материал, выявить теоретические недостатки, правовые пробелы, дефекты и на этой основе выработать предложения и рекомендации по совершенствованию действующего законодательства в части делегирования власти народом и полномочий органов публичной власти.

**Теоретическая основа работы** представлена современными трудами зарубежных и отечественных ученых в области общей теории государства и права, конституционного, международного, административного и муниципального права, политологии и социологии в части, имеющей отношение к исследуемой проблематике.

**Нормативную основу исследования** составили Конституция Российской Федерации 1993 г., общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры, федеральные конституционные законы, федеральные законы и подзаконные акты, законы и подзаконные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации; конституции и иные нормативные правовые акты ряда зарубежных государств. В работе использованы конституции и нормативные правовые акты дореволюционной России и периода СССР. Анализу были подвергнуты правовые позиции Конституци-

онного Суда РФ и Верховного Суда РФ, ежегодные Послания Президента РФ Федеральному Собранию.

**Эмпирической основой исследования** послужили отечественная и зарубежная конституционная практика, статистические и информационно-аналитические материалы, данные социологических исследований, материалы научно-практических конференций, сведения, содержащиеся на официальных сайтах органов государственной власти и информационных ресурсах сети Интернет.

**Научная новизна исследования** обусловлена тем, что диссертантом на основе применения современной научной методологии проведено комплексное научное исследование института делегирования в конституционной системе власти Российской Федерации. В частности, дополнены и уточнены существующие в науке конституционного права определение и содержание категорий «делегирование», «делегированное законотворчество», «делегирование полномочий», «принципы делегирования», «внутрисистемное и межинституциональное делегирование».

Обоснован авторский подход к типологии процедур делегирования, разработана классификация форм и способов делегирования, сформулированы принципы делегирования, предложено авторское понимание пределов делегирования, и их деление на «общие» и «специальные».

Проведен анализ института делегирования в системе народовластия и в деятельности органов публичной власти современной России. Выявлены и проанализированы перспективы делегирования государственных полномочий Российской Федерации надгосударственным образованиям и институтам гражданского общества.

Определены основные направления и выработаны предложения по совершенствованию законодательства, регламентирующего процессы горизонтального и вертикального делегирования полномочий, а также порядок институционального и межинституционального делегирования. Аргументируется необходимость принятия концепции «О делегировании полномочий в Российской Федерации» и предлагается ее структура.

Положения, разработанные и выносимые автором на защиту, содержат элементы новизны и отражают вопросы, которые системно не рассматривались в науке конституционного права.

**В результате проведенного исследования на защиту выносятся следующие положения, являющиеся новыми или содержащими элементы новизны:**

1. Делегирование как конституционно-правовой институт – это совокупность конституционно-правовых норм, регулирующих процесс передачи народом принадлежащей ему власти, а также процесс передачи властных полномочий от одних органов государственной власти другим, органам местного самоуправления, институтам гражданского общества, а в случаях,

предусмотренных международным договором, – надгосударственным образованиям в целях развития демократических процедур, совершенствования государственного (межгосударственного) и муниципального управления.

1. В конституционной системе власти Российской Федерации можно выделить следующие виды делегирования: в зависимости от особенностей внешнего проявления – прямое (непосредственное) и косвенное (опосредованное) делегирование; по субъектам его осуществления – делегирование полномочий федеральными органами власти органам власти субъектов Федерации, а также органами власти субъектов Федерации органам местного самоуправления; по способам делегирования – институциональное делегирование (делегирование полномочий в системе законодательных органов власти или делегирование полномочий в системе исполнительных органов власти) и межинституциональное делегирование; в зависимости от сферы делегирования – внутригосударственное делегирование и делегирование части государственных полномочий надгосударственным образованиям.
2. К принципам делегирования в конституционной системе власти России относятся: 1) принцип правовой обоснованности; 2) принцип верховенства закона; 3) принцип управленческой целесообразности, обеспечивающий передачу полномочий на уровень власти, способный эффективно их осуществить; 4) принцип финансовой обеспеченности, гарантирующий передачу соответствующих материально-финансовых ресурсов для реализации полномочий; 5) принцип взаимной передачи полномочий, законодательно закрепляющий возможность горизонтального и вертикального делегирования полномочий в системе власти; 6) принцип контроля со стороны делегирующих органов.

Делегирование в системе исполнительной власти основано не только на общих, но и на специальных принципах. К ним относятся: принцип «исключительности» делегируемых полномочий, принцип делегирования «родственных полномочий» или отраслевой принцип, принцип контроля и ответственности делегирующего органа власти, принцип гласности, информированности субъектов исполнительной власти о процессах делегирования.

4. Предлагается выделять «общие» и «специальные» пределы делегиро  
вания. «Общие» пределы делегирования – соблюдение норм Конституции  
Российской Федерации, недопустимость нарушения конституционных прав и  
свобод граждан, основ конституционного строя страны, конституционной  
системы власти, принципов федерализма.

«Специальные» пределы делегирования обусловлены уровнем делегирования полномочий и закреплены в федеральных законах. Ими могут устанавливаться дополнительные требования к делегированию полномочий (не допускается одновременное возложение полномочий на федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления; в случае ненадлежащего исполнения полномочий возможно изъятие переданных полномочий и др.). Делегирование от исполнительного органа госу-

дарственной власти субъекта Российской Федерации федеральному органу исполнительной власти предполагает учет региональной специфики – эта деятельность не должна противоречить конституции (уставу), законам и иным нормативным правовым актам субъекта Российской Федерации.

1. В период советской власти в нашем государстве существовала сверхцентрализованная система государственной власти, не имеющая законодательного закрепления возможности делегирования полномочий. Вместе с тем на практике существовало взаимодействие, которое де факто можно признать делегированием полномочий, несмотря на то, что данный термин не употреблялся ни на конституционном, ни на законодательном уровне.
2. Система организации власти Российского государства предполагает горизонтальную и вертикальную структуры делегирования. Специфическим видом делегирования в системе власти является делегирование власти народом, который обладая сложно формализованной конституционной правосубъектностью, реализует ее в избирательных правоотношениях, воплощая на практике конституционную формулу о непосредственном осуществлении народом своей власти. Народ, делегируя с помощью конституционно установленных форм волеизъявления принадлежащую ему власть, формирует органы народного представительства и представительные органы власти.

Необходимо отличать близкие, но не тождественные понятия «орган народного представительства» и «представительный орган власти». Первое из них отражает содержание, смысл деятельности органа как представителя в осуществлении власти, второе свидетельствует об определенной форме в организации соответствующего органа. Соответственно, Государственная Дума Федерального Собрания, региональные парламенты и представительные органы муниципальных образований – это представительные органы публичной власти; Президент РФ, выборные должностные лица субъектов Российской Федерации и муниципальных образований – это органы народного представительства. При этом непосредственное делегирование народом власти применяется во всех перечисленных случаях.

7. Делегирование в системе исполнительной власти Российской Федера  
ции включает в себя в первую очередь «вертикальный уровень»:  
делегирование полномочий от федеральных органов исполнительной власти  
органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и передачу  
органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации части  
полномочий федеральным органам исполнительной власти.

Делегирование на «горизонтальном уровне» внутри системы федеральных органов исполнительной власти не получило своего распространения, при этом активно развивается делегирование внутри системы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В связи с этим предлагается внести в

Федеральный закон № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации» статью, закрепляющую принципы, пределы и процедуру делегирования в системе органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В указанном Федеральном законе целесообразно закрепить и возможность субделегации («переделегации») полномочий в системе органов исполнительной власти, сформулировав п. 6 ст. 20 следующим образом: «Высший исполнительный орган власти субъекта Российской Федерации в соответствии с законом субъекта Российской Федерации вправе делегировать осуществление части полномочий другим органам исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации с передачей необходимых материальных и финансовых средств, если это не противоречит конституции (уставу), законам и иным нормативным правовым актам субъекта Российской Федерации».

1. В условиях глобализации активнее применяется делегирование полномочий в рамках межгосударственных объединений с участием России. Такое делегирование может осуществляться в следующих формах: 1) «первичное», или «учредительное» делегирование (передача части полномочий от Российской Федерации – СНГ, Союзу России и Беларуси, ЕврАзЭС), 2) «внешнее делегирование» (передача полномочий одним из государств другим государствам, входящим в ЕврАзЭС и Таможенный союз, для формирования механизма взаимоотношений стран Таможенного союза с третьими странами и международными организациями); 3) «внутреннее делегирование по субъектному признаку» (делегирование полномочий от одного органа ЕврАзЭС другому); 4) «внутреннее делегирование полномочий по сферам взаимодействия» (передача полномочий от правительства государства-участника своему представителю для работы в органах ЕврАзЭС или наделение национальных органов государств отдельными полномочиями для реализации решений интеграционных объединений).
2. В Конституции РФ делегирование властных полномочий институтам гражданского общества прямо не предусмотрено. Однако такой вид делегирования может регулироваться конституционным законодательством в соответствии с основами конституционного строя о народовластии и принципами организации власти. Теоретической основой модернизации взаимоотношений государства и общества, ориентированных на вовлечение институтов гражданского общества и субъектов экономической деятельности в процесс государственного управления, может служить концепция «сервисного государства», элементы которой апробированы в Российской Федерации.

10. Действующее законодательство и правоприменительная практика  
позволяют выделить несколько способов делегирования государственных  
полномочий институтам гражданского общества: полное делегирование госу-

дарственных полномочий организациям, которые фактически становятся квазиорганами, реализующими государственные функции по определенным направлениям; частичное делегирование полномочий организациям, которые становятся «агентами» государственных органов, способствующими реализации государственных функций; параллельное коммерческое делегирование государственных полномочий организациям, которые одновременно с органами власти оказывают гражданам услуги, по своей сути являющиеся публичными, но на коммерческой основе; параллельное некоммерческое делегирование части одного полномочия, которое обусловливает совместное выполнение одного и того же государственного полномочия.

**Теоретическая значимость работы** предопределена актуальностью проблем, изученных в диссертации, и состоит в научном обосновании положений, не нашедших должного и цельного отражения в науке конституционного права. Теоретическое значение исследования определяется обоснованием и дополнением знаний в сфере концептуального понимания института делегирования, правового регулирования института делегирования в конституционной системе власти Российской Федерации. Сформулированные в работе теоретические положения и выводы могут быть использованы в качестве теоретико-методологической основы для дальнейших научных изысканий по данной тематике.

**Практическая значимость** проведенного исследования заключается в возможности использования полученных результатов и конкретных рекомендаций по совершенствованию законодательства в сфере формирования и деятельности органов публичной власти, разграничения их полномочий и вовлечения граждан и институтов гражданского общества в процессы принятия управленческих решений. Материалы диссертации могут быть реализованы в правотворческой и правоприменительной деятельности органов публичной власти.

Положения диссертации могут быть использованы в учебном процессе при преподавании теории государства и права, конституционного права России, муниципального права, при подготовке учебных и учебно-методических пособий по указанным дисциплинам и ряду спецкурсов по вопросам организации конституционной системы власти в современной России.

**Апробация результатов исследования.** Основные положения и выводы, сделанные в исследовании, отражены в научных публикациях и представлены на научно-практических конференциях различного статуса, в том числе на: Международной научно-практической конференции студентов, аспирантов и магистрантов «Актуальные проблемы реформирования современного законодательства» (17 февраля 2015 г., Саратов, ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»), IV Международной научной конференции студентов, аспирантов и магистрантов «Эффективность правового регулирования: история и современность» (20 апреля 2015 г., Саратов, ФГБОУ

ВО «Саратовская государственная юридическая академия»), VII Международной научно-практической конференции аспирантов, преподавателей, практических работников «Взаимодействие институтов власти и общества в сфере защиты прав человека» (1-2 июля 2015 г., Саратов, СГУ им. Н.Г. Чернышевского), Международной научно-практической конференции «Стратегия национального развития и задачи российской юридической науки», на секции «Конституционное и муниципальное право» (25–26 ноября 2015 г., Москва), VII Международном конституционном форуме «Парламентаризм в современной России: теория и практика», посвященном 10-летию юридического факультета СГУ им. Н.Г. Чернышевского (11 декабря 2015 г., Саратов), I Всероссийском форуме магистрантов, аспирантов и молодых ученых, посвященном 85-летию Саратовского юридического института им. Д.И. Курского – Саратовской государственной юридической академии (15 марта 2016 г., Саратов), IX Международной научно-практической конференции студентов, аспирантов и магистрантов «Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России», посвященной 80-летию Саратовской области (11 апреля 2016 г., Саратов), IX Международной научно-практической конференции «Политико-правовые проблемы взаимодействия власти, общества и бизнеса в условиях экономического кризиса» (1 июля 2016 г., Саратов), Международной научно-практической конференции по конституционному и муниципальному праву «Конституционно-правовые проблемы эффективности публичной власти в России и зарубежных государствах» (09–10 сентября 2016 г., Карельский филиал ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»), VII Саратовских правовых чтениях «Право, наука, образование: традиции и перспективы» (Международная научно-практическая конференция), посвященных 85-летию образования Саратовской государственной юридической академии (29–30 сентября 2016 г., Саратов), X Международной научно-практической конференции (20 апреля 2017 г., Саратов); X Международной научно-практической конференции, посвященной Году экологии в России «Взаимодействие власти, общества и бизнеса в решении экологических проблем» (30 июня 2017 г., Саратов).

Наиболее важные положения диссертации обсуждались на заседаниях кафедры конституционного и муниципального права Саратовского национального исследовательского государственного университета имени Н.Г. Чернышевского и отражены в научных публикациях автора.

По теме диссертационного исследования опубликовано 14 научных статей общим объемом 4,9 п.л., в том числе 6 объемом 2,8 п.л. в российских рецензируемых научных журналах, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации.

**Структура диссертации** обусловлена целью, задачами и логикой исследования и включает в себя введение, три главы, объединяющие семь параграфов, заключение, библиографический список, приложение.

## Становление института делегирования в системе власти Российского государства

В широком смысле, как комплексная конституционно-правовая категория «делегирование» в различных юридических ситуациях выступает и как процесс, и как принцип, и как институт, включающий в себя определенную группу конституционно-правовых норм. С общетеоретических позиций «делегирование» можно рассматривать и как правовую доктрину, представляющую собой совокупность взглядов на природу, сущность, принципы делегирования в правовом государстве.

Юридический потенциал Конституции и законодательства, общая социально-политическая и экономическая ситуации, внутренние и внешние факторы развития страны, несомненно, влияют на процесс делегирования. Усиление тоталитарных методов управления, командных способов регулирования экономики зачастую сопровождаются концентрацией власти и полномочий в одних руках, ограничивают возможности взаимодействия ветвей. Приоритет прав и свобод, верховенство права, демократический политический режим, федерализм, принцип разделения властей, единства власти – вот необходимые основы конституционного строя, позволяющие обеспечить эффективное делегирование в системе государственного управления. Широкое внедрение принципа делегирования будет способствовать развитию конституционного взаимодействия, налаживанию «обратных связей» между различными уровнями и ветвями власти.

По мнению некоторых ученых-конституционалистов, положительные результаты внедрения делегирования в систему управления могут проявиться только по истечении длительного времени. М.Г. Глигич-Золотарева, например, пишет, что «делегирование полномочий – это одна из сфер, характеризующихся наиболее сильным сопротивлением переменам», и «грамотно проведенное делегирование полномочий ведет к укреплению жизнедеятельности организации только в долговременной перспективе» 20.

Вероятно, это обстоятельство связано с тем, что несмотря на высокий демократический потенциал Конституции РФ 1993 г. государственно-правовая и общественная системы России на данный момент в большей степени сориентированы на централизацию отношений. Подобным же образом сложились в нашей стране и исторические традиции. Принцип делегирования в иерархии конституционных принципов управления и российского федерализма занимает во многом подчиненную роль. Осознание на государственном уровне указанных проблем будет способствовать формированию оптимальной модели делегирования. Вопросы укрепления российской государственности, упрочения федерального присутствия в регионах, повышения качества управления не могут быть решены лишь с использованием наряду с методами централизации делегирования как эффективного способа рассредоточения полномочий.

Во многих исследованиях ученых речь идет о «делегировании федеральных полномочий»21, «делегировании властных полномочий»22, «реализации делегированных полномочий»23. Э.Б. Балданов использует понятие «делегирование должностных полномочий» и предлагает под ним понимать основанное на доверие предоставление в письменной или устной форме субъектом управления подчиненному (с его согласия и на определенный срок) части своих прав и обязанностей по выполнению полномочий, не входящих в компетенцию подчиненного24.

В контексте нашей работы мы отстаиваем необходимость использования термина «делегирование полномочий» как обобщенного понятия, охватывающего все виды делегирования полномочий – законодательных, исполнительных, должностных. Что касается соотношения понятий «делегирование полномочий» и «реализация делегированных полномочий», то они в чем-то схожи, так как и в первом и во втором случае речь идет о процессе. Вместе с тем они различаются, так как делегирование полномочий представляет собой действия, в результате которых субъект приобретает полномочия, а реализация делегированных полномочий – это деятельность по их осуществлению. Рассматривая конституционный механизм власти, некоторые авторы пишут о «делегировании законодательных и судебных прав», отмечая, что «делегирование прав становится неотъемлемым атрибутом на пути построения высокоэффективной системы органов государственной власти и адаптации ее к постоянно изменяющимся условиям»25. По мнению Р.О. Зыкова, делегирование прав выражается в делегировании законодательных и судебных полномочий органам исполнительной власти, причем поясняет, что речь идет о передаче «незначительной части законодательных и судебных полномочий, основанных на специфике конкретных правоотношений»26.

Представляется не вполне обоснованным использование термина «делегирование прав». Права и свободы традиционно связаны с правовым статусом личности. В конституционной же системе государственной власти иные субъекты – органы и должностные лица, а они наделены полномочиями. Применительно к органам государственной власти, все-таки предпочтителен термин «делегирование полномочий».

Конституция любого государства содержит базовые положения, получающие дальнейшее развитие в отраслевом законодательстве. Как мы уже отмечали выше, действующая Конституция Российской Федерации термин «делегирование» в тексте не использует. Но, когда речь идет о «передаче» полномочий, по сути дела, подразумевается их делегирование. И делегирование в этом случае выступает как закрепленный в Конституции процесс. Например, ч. 2 и ч. 3 ст. 78 Конституции РФ предусматривают возможность взаимной передачи части своих полномочий от федеральных органов исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов и наоборот27.

Указанная конституционная конструкция используется и в тексте федеральных законов. Например, в ст. 13 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ в ред. от 23 мая 2015 г. №4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» отмечается, что Правительство Российской Федерации по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации «может передавать им осуществление части своих полномочий» при условии, что подобное действие не противоречит Конституции РФ и российскому законодательству. В то же время Правительство Российской Федерации может осуществлять полномочия, «переданные ему органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации» на основании соответствующих соглашений.

## Институт делегирования законодательных полномочий: возможности и пределы

Представления о явлениях и процессах окружающей действительности во многом выстраиваются через систему понятий. Юридическая сфера не является исключением. Поэтому анализ сущности, принципов, условий, форм и стадий законодательного делегирования должен сопровождаться уяснением сущности понятия «законодательного делегирования», а также его размежеванием с другими конституционно-правовыми категориями и понятиями.

Несмотря на смысловую близость понятий «делегированное законодательство», «делегированное правотворчество», «делегированное законотворчество», здесь есть нюансы. Термины «делегированное законотворчество» в большей степени отражает деятельность соответствующих органов, которым были делегированы полномочия по изданию закона. «Делегированное законодательство» – есть результат указанной деятельности. С общетеоретических позиций известна неравнозначность терминов «правотворчество» и «законотворчество». Первый по своему содержанию шире второго и охватывает деятельность различных субъектов правотворчества (государственных органов и негосударственных структур, а также граждан, участвующих в принятии закона на референдуме) по изданию правовых актов, осуществляемую не только в законодательном процессе. Это утверждение справедливо и в отношении института делегирования.

Авторы учебника по теории государства и права придерживаются мнения, что делегированное правотворчество - это нормотворческая деятельность органов исполнительной власти, в первую очередь правительства, которая выражается в принятии нормативных актов по поручению парламента в целях оперативного решения определенных проблем 141.

Данное утверждение в полной мере справедливо, если исходить из того, что исключительное право принятия законов принадлежит парламенту. Тогда в формально-юридическом смысле акт, принятый не парламентом, а другим органом в порядке делегирования является актом делегированного правотворчества, а не законотворчества. Если же исходить из другого посыла – факта утверждения данного акта парламентом, то возможно его определение как акта делегированного законодательства.

Термины «делегированное законодательство» и «делегированное законотворчество» взаимосвязаны, поскольку охватывают аналогичные государственно-правовые явления. В науке можно выделить ряд направлений теоретического понимания термина «законодательное делегирование».

Например, наибольшее признание в научной среде получило следующее определение: «делегированное законодательство (англ. delegated law) – изданные правительством по уполномочию парламента нормативные акты, фактически обладающие силой закона, в порядке уступки (делегирования) парламентом правительству некоторых законодательных полномочий»142. Подобной точки зрения придерживается Е. Н. Суставова, которая пишет, что «делегирование законодательных полномочий можно определить как принятие высшими органами исполнительной власти государства нормативных актов, которые санкционированы парламентом, что расширяет компетенцию органов исполнительной власти143.

В. С. Троицкий определяет делегированное законотворчество как деятельность – издание нормативных правовых актов органами или должностными лицами (главой страны, высшим органом исполнительной власти или ведомством), которые первоначально данным правом не обладали. Указанное право появляется на основе конституции, закона (например, о чрезвычайном положении) или акта парламента и осуществляется под контролем последнего.

Несколько иной подход предложен С.И. Арефиной. Делегированное законодательство, утверждает С.И. Арефина, «это деятельность органа публичной власти на основании уполномочия парламента по изданию нормативно-правовых актов, регулирующих общественные отношения из сферы компетенции парламента на определенных условиях»145. По ее мнению, делегированное законодательство – это институт, составная часть отрасли конституционного права России. Институт делегированного законодательства – это совокупность юридических (в данном случае, конституционно-правовых норм), которые регламентируют деятельность уполномоченных органов по реализации переданных им законодательных полномочий, а также соответствующую правонаделительную и контрольную деятельность парламента в этой сфере

В.И. Червонюк и Д.Д. Якадин обращают внимание на другой аспект. Они подчеркивают, что делегированное законодательство является видом юридического производства, «одновременно и основным производством, и производством, имеющим специальный (особый) характер, а равно применяться в виду упрощенного производства»147. Нормы, регламентирующие делегированное законодательство, носят «многослойный характер». Подобное законодательство относится к числу «усложненных законодательных производств».

Таким образом, в современной юридической литературе при исследовании делегированного законотворчества ученые выражают различные точки зрения по поводу его сущности и содержания: и «деятельность», и «институт», и «вид юридического производства». Это позволяет оценивать указанное явление как сложное, комплексное, многофункциональное. Данное явление характеризует особенности взаимоотношений между законодательной и исполнительной властями в государстве. Необходимо отметить, что оно направлено на достижение эффективного правового регулирования в определенных сферах.

## Делегирование полномочий в системе исполнительной власти

Необходимо отметить, что при передаче части полномочий Российской Федерации межгосударственным объединениям не происходит «уменьшение» или «ограничение» государственного суверенитета России. Его полнота базируется на принадлежности всей власти многонациональному народу России (ст. 3 Конституции РФ) и его праве отстаивать собственные национальные интересы на международном уровне.

Таким образом, Российская Конституция 1993 г. позволяет учитывать современные тенденции развития человеческой цивилизации, с одной стороны, создает правовые основы участия Российского государства в различного рода межгосударственных объединениях в целях сотрудничества в политической, экономической, военной и гуманитарной областях, с другой стороны – в условиях глобализации и интеграции закрепляет конституционные основы собственного верховенства и незыблемости государственного суверенитета России.

Большинство Российских ученых также отстаивают идею верховенства суверенитета. Так, например, по мнению Ю.А. Тихомирова, передача некоторых полномочий государств наднациональным структурам не означает отрицания или сужения суверенных прав, их мандат остается главным, причем переданные полномочия компенсируются приобретением общесистемных, всеобщих полномочий231. Это обусловлено верховенством внутреннего права, влиянием суверенитета на процесс правообразования внутри и вовне в разных сферах жизни общества.

Некоторые авторы, например, Е.А. Комарова, считают, что целесообразно внести изменения в Конституцию РФ и переместить ст. 79 из главы 3 «Федеративное устройство» в главу 1 «Основы конституционного строя», аргументируя это тем, что будут созданы приоритетные условия участия России в межгосударственных объединениях232.

Считаем, что в подобных изменениях нет необходимости. Основы конституционного строя, будучи фундаментальными установлениями для российской правовой системы, государства, общества, личности ориентированы в первую очередь на решение задач «внутреннего устройства» государства. Принципы конституционного строя, среди которых и государственный суверенитет, устанавливают отправные начала преимущественных сфер (экономических, политических, социальных и др.) правового регулирования. Перенесение ст. 79 в главу первую Конституции РФ 1993 г. в случае возникновения противоречий между принципом государственного суверенитета и выполнением решений межгосударственных объединений может привести к внутренней коллизии принципов конституционного строя России.

Во многих европейских демократических странах говорится о возможности передачи отдельных суверенных прав межгосударственным объединениям. Например, согласно ст. 24 Основного Закона ФРГ 1949 г. Федерация может на основании закона передавать осуществление своих суверенных прав межгосударственным учреждениям. ФРГ может в целях обеспечения мира войти в систему взаимной коллективной безопасности; государство согласится на ограничения своих суверенных прав в целях установления и обеспечения мирного и прочного порядка в Европе и в отношениях между народами всего мира233. Возможность передачи отдельных полномочий Европейскому Союзу предусмотрена Основным Законом Финляндии 1999 г. (96), Португалии 1976 г. и Франции 1958 г. В Конституции Австрии (Федеральный конституционный закон 1920 г.) есть специальные глава (ст. 23а-23f), которая посвящена вопросам участия Австрии в Европейском Союзе (в том числе, вопросам участия в процедуре формирования органов Евросоюза, его взаимоотношений с парламентом Австрии).

В юридической науке большое внимание уделяется исследованию объединений государств или межгосударственных объединений. Как правило, под объединением государств понимается государственное образование, обладающее собственной структурой органов управления, элементами наднациональности и определенной компетенцией, созданное на основе интеграции государств 234. Близким по смыслу и фактически тождественным, на наш взгляд, можно считать понятие «межгосударственного объединения». С точки зрения Е.А. Комаровой, межгосударственные объединения – это формирования (объединения) суверенных государств, обладающие признаками исторической общности, основанные на международном договоре, для сотрудничества в различных областях жизнедеятельности235.

В качестве формы межгосударственного объединения учеными выделяются конфедерации как особые объединения суверенных государств, сохраняющих свое качество суверенных образований, но передавших некоторые свои полномочия, отдельные элементы государственного управления такому объединению, наделив его тем самым правоспособностью участвовать в международных отношениях от их имени236. Некоторые авторы считают, что конфедерации в современном мире не исчерпали всех своих возможностей и способны в определенных условиях сыграть немалую положительную роль, например, в решении проблемы разделенных этнонаций а также в региональном объединении государств

По мнению С. О. Азарова, самостоятельной разновидностью конфедеративных межгосударственных объединений является союзное объединение государств. От простой конфедерации такое образование отличает наличием более тесной степени интеграции между государствами участниками Союза и динамично продолжающимся процессом накопления государственно-подобных признаков. Союзное государство, как государственно-подобное образование - «квазигосударство», обладает большим количеством признаков, присущих государству, однако не полным их рядом

## Правовое регулирование и перспективы делегирования государственных полномочий институтам гражданского общества

Конституция Российской Федерации 1993 года не содержит понятия «делегирование», тем не менее ряд конституционных процедур наглядно демонстрируют принципы и признаки делегирования.

Так, согласно ст. 3 Конституции РФ, народ, являясь конституционным первоисточником власти, осуществляет принадлежащую ему власть как непосредственно, так и путем ее делегирования органам государственной власти и местного самоуправления.

Следовательно, можно утверждать о наличии в конституционном праве процедуры делегирования в системе народовластия. Благодаря ей народ, делегируя с помощью конституционно установленных форм волеизъявления принадлежащую ему власть, формирует органы власти, которые от его имени осуществляют государственную власть и местное самоуправление в форме принятия политических, управленческих и иных социально и экономически значимых решений. При этом власть народа является цельной, единой первоосновой, не подлежащей делению на части в связи с делегированием органам публичной власти и выборным должностным лицам.

Анализируя целесообразность и правовую возможность делегирования законодательных полномочий в современной России, опираясь на исторический российский опыт и практику современных зарубежных государств, формулируется понятие делегированного законотворчества. В контексте настоящего исследования делегированное законотворчество предлагается понимать, как комплексное многофункциональное явление, социально-политическая природа которого заключена в отражении особенностей взаимоотношений между законодательной и исполнительной властями в государстве и направлена на достижение эффективного правового регулирования в определенных сферах.

При этом отмечается необходимость разграничения близких, но не тождественных понятий: «законодательное делегирование полномочий» и «делегирование законодательных полномочий». В первом случае, федеральным законом передаются полномочия от Федерации – субъектам Федерации, или органам местного самоуправления. Во втором – уполномоченному субъекту актом парламента передается право принятия актов, имеющих силу закона с их последующим утверждением.

Достаточно полно институт делегирования раскрывается в нормативных правовых актах, регулирующих организацию и деятельность органов исполнительной власти. В исследовании доказывается, что делегирование в системе исполнительной власти – это специализированная государственная деятельность, основанная на правовых принципах, ограниченная определенными пределами, осуществляемая в целях передачи полномочий на тот уровень власти, на котором в данный момент возможна их наиболее эффективная реализация.

В настоящее время делегирование в системе исполнительной власти Российской Федерации включает в себя в первую очередь, «вертикальный уровень». В то время как практика делегирования на «горизонтальном уровне», например, внутри системы федеральных органов исполнительной власти не получила своего распространения.

Изучая правовое регулирование делегирования полномочий в системе исполнительной власти на уровне субъектов Российской Федерации, формулируется вывод, что постепенно происходит развитие делегирования внутри системы органов исполнительной власти регионов. В связи с этим приводятся аргументы в пользу внесения изменений и дополнений в Федеральный закон № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации» в части нормы, закрепляющей принципы, пределы и процедуру делегирования в системе органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. При этом ничто не запрещает законодательно зафиксировать возможность субделегации или «переделегации» полномочий в системе органов исполнительной власти, 191 определив случаи, когда такая субделегация допускается (тем более, что на региональном уровне субделегирование предусмотрено законодательством). Исходя из данного предложения, правовая логика детерминирует проведение инвентаризации соглашений о делегировании полномочий, заключенных в 1996-1999 гг., на предмет наличия в них положений, противоречащих Конституции Российской Федерации и законодательству, а также необходимо выявить Соглашения, которые морально устарели, и принять меры по прекращению их действия или приведению в соответствие с Конституцией России и актуальной конституционно-правовой действительностью.

В современных условиях глобализации, обозначившихся внешних угроз национальной безопасности Российской Федерации большое значение имеет эффективное межгосударственное сотрудничество. Одним из инструментов такого сотрудничества выступает делегирование государственных полномочий надгосударственным образованиям. Проведенное исследование указанного аспекта темы позволило выделить несколько форм делегирования полномочий в рамках межгосударственных объединений. Во-первых, «первичное» или «учредительное» делегирование, примером которого служит передача части полномочий от Российской Федерации СНГ, Союзу России и Беларуси, ЕврАзЭС. Во-вторых, «внешнее делегирование», когда происходит делегирование полномочий одному из государств другими государствами, входящими в ЕврАзЭС и Таможенный союз для формирования механизма взаимоотношений Таможенного союза с третьими странами и международными организациями. В-третьих, «внутреннее делегирование», когда полномочия делегируются от одного органа ЕврАзЭС другому. И в-четвертых, «делегирование полномочий в сфере взаимодействия». Например, передача полномочий от Правительства государства-участника своему представителю для работы в органах ЕврАзЭС или наделение национальных органов государств отдельными полномочиями для реализации решений интеграционных объединений.

Институт делегирования государственных полномочий надгосударственным образованиям находится в стадии активного становления. В связи с этим возникает множество пробелов в правовом оформлении такого делегирования. Иногда практика применения отдельных форм делегирования (например, делегирование полномочий «внутри» межгосударственного объединения, от одного органа другому) может опережать правовое регулирование на этот счет. Сохраняются пробелы и в юридическом оформлении случаев делегирования полномочий от межгосударственного объединения конкретному государству или группе государств (правовые основы, условия, процедуры, пределы). Данные вопросы, на наш взгляд, нуждаются в урегулировании на уровне международных соглашений.