

ПЕРЕДАЧА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ  
НЕГОСУДАРСТВЕННЫМ ОРГАНИЗАЦИЯМ:  
ПРОБЛЕМЫ ПОНЯТИЙНОГО АППАРАТА И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

Р. З. Хасянов

Национальный исследовательский университет  
«Высшая школа экономики»

Поступила в редакцию 2 апреля 2019 г.

**Аннотация:** рассматриваются вопросы понятийного аппарата передачи государственных полномочий негосударственным организациям. В связи с тем что данный институт появился достаточно недавно, в настоящее время отсутствуют определения наиболее базовых его терминов. В статье отмечается, что нет ясности и однозначности в том, как именно квалифицировать природу данного процесса: это «делегирование» полномочий, «наделение» полномочиями, «перераспределение» полномочий, «переход» полномочий, «возложение» полномочий, «предоставление» полномочий или «передача» полномочий? Непонятно также, что именно передается: «полномочия», «компетенции», «функции», «услуги», «управленческий процесс». Кроме того, что имел в виду Конституционный Суд РФ, вводя в обиход термин «публично значимые функции»? Сделана попытка предложить возможные варианты основных терминов данного института с их научным обоснованием.

**Ключевые слова:** государственные полномочия, передача, делегирование, наделение, публично значимые функции, негосударственные организации.

**Abstract:** the article deals with the conceptual apparatus of the transfer of state powers to non-governmental organizations. Due to the fact that this institution has appeared quite recently, currently there are no definitions of its most basic terms. The article notes that there is no clarity and unambiguity in how to qualify the nature of this process: is it «delegation» of powers, «empowerment», «redistribution» of powers, «transition» of powers, «assignment» of powers, «granting» of powers or «transfer» of powers? It is also unclear in this phenomenon what exactly is transferred: « powers», «competences», «functions», «services», «management process». In addition, what did the constitutional Court of the Russian Federation mean by introducing the term «publicly significant functions»? In this regard, the paper attempts to propose possible variants of the basic terms of the institution with their scientific justification.

**Key words:** state powers, transfer, delegation, allotment, publicly significant functions, non-governmental organizations.

В ч. 2 и 3 ст. 78 Конституции Российской Федерации<sup>1</sup> (далее – Конституция РФ) предусмотрена возможность передачи государственных

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ. Согласно ч. 2 ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления могут также наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

В то же время возможность передачи государственных полномочий негосударственным организациям<sup>2</sup> в Конституции РФ прямо не предусмотрена. Данный пробел устранен благодаря решениям Конституционного Суда РФ, которыми «открыта дверь» к передаче государственных полномочий негосударственным организациям.

В одном из первых постановлений от 28 апреля 1992 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности постановления Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 февраля 1992 г. № 2275-1 «О Всероссийском агентстве по авторским правам»<sup>3</sup> Конституционный Суд РФ указал, что допустимо осуществление некоторых функций органов государственной власти каким-либо общественным объединением при передаче их правомочным государственным органом<sup>4</sup>. При этом Суд не стал далее развивать эту правовую позицию.

Основополагающим решением Конституционного Суда РФ, допускающим передачу полномочий органов власти негосударственным организациям, явилось постановление от 19 мая 1998 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате»<sup>5</sup>, где Суд установил, что Конституция РФ, в том числе ее ст. 3, 11, не запрещает государству передавать отдельные полномочия исполнительных органов власти негосударственным организациям, обладающим правом участвовать в выполнении публично властных функций. В соответствии с ч. 2 и 3 ст. 78 и ч. 2 ст. 132 такая передача возможна при условии, что это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам. В дальнейшем Конституционный Суд развил свою позицию о допустимости данного феномена, при этом раскрыв более подробно некоторые другие его нюансы, в иных своих решениях (постановления от 23 декабря 1999 г. № 18-П<sup>6</sup>, от 9 декабря 2005 г. № 12-П<sup>7</sup>, от 18 июля 2012 г. № 19-П<sup>8</sup>).

Возможность передачи государственных полномочий негосударственным организациям в настоящее время упоминается также в некоторых нормативных правовых актах.

---

<sup>2</sup> Под негосударственными организациями в настоящей статье понимаются коммерческие и некоммерческие юридические лица, не входящие в систему публичной власти.

<sup>3</sup> Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 21. Ст. 1141.

<sup>4</sup> См.: Лазарев Л. В., Морцакова Т. Г., Страшун Б. А. Конституция Российской Федерации в решениях Конституционного Суда России. М., 2005. С. 290–320.

<sup>5</sup> Рос. газета. 1998. 28 мая.

<sup>6</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 3. Ст. 353.

<sup>7</sup> Рос. газета. 2005. 28 дек.

<sup>8</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 31. Ст. 4470.



Так, Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ (в ред. от 27.12.2018) «О защите конкуренции»<sup>9</sup> распространяет запрет на ограничивающие конкуренцию акты и действия (бездействие), помимо органов власти, на организации, осуществляющие функции указанных органов и участвующие в предоставлении государственных или муниципальных услуг (п. 2 ч. 1 ст. 1; ч. 1 ст. 3).

Возможность осуществления государственных полномочий закреплена также в нормативном определении автономного учреждения. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ (в ред. от 27.11.2017) «Об автономных учреждениях»<sup>10</sup> автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, средств массовой информации, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных федеральным законом.

Участие субъектов, не входящих в систему публичной власти, в осуществлении публичных функций с использованием государственных полномочий в настоящее время находит свое регулирование в таких сферах, как арбитражное процессуальное законодательство. Так, в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 29 Арбитражного процессуального кодекса РФ от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (в ред. от 25.12.2018)<sup>11</sup> (далее – АПК РФ) арбитражные суды рассматривают в порядке административного судопроизводства, возникающие из административных и иных публичных правоотношений экономические споры и иные дела об оспаривании ненормативных правовых актов организаций, должностных лиц, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями.

Кроме того, в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»<sup>12</sup> разъясняется закрепленное в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 27.12.2018)<sup>13</sup> (далее – КАС РФ) положения об организациях, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями. В п. 2 этого постановления указывается, что согласно п. 3 ч. 2 ст. 1 КАС РФ в порядке, предусмотренном названным кодексом, суды рассматривают и

---

<sup>9</sup> Парламентская газета. 2006. 3 авг.

<sup>10</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 45. Ст. 4626.

<sup>11</sup> Парламентская газета. 2002. 27 июля.

<sup>12</sup> Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 11.

<sup>13</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.

разрешают административные дела об оспаривании решений, действий (бездействия) некоммерческих организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, в том числе саморегулируемых организаций субъектов профессиональной деятельности, если оспариваемые решения, действия (бездействие) являются результатом осуществления (неосуществления) указанных полномочий.

В целом в части данного института следует согласиться с мнением Е. К. Глушко, что недопустима передача значимых государственных функций и полномочий органов публичной власти лицам частного права. Возможно допустить делегирование лишь тех полномочий, которые включают в себе наименьшую государственно-властную составляющую<sup>14</sup>.

Передача государственных полномочий негосударственным организациям должна производиться крайне взвешенно. Если данный процесс влечет за собой нарушение или ограничение прав и свобод человека, а также наносит вред общественным и государственным интересам, то в таком случае его применение нецелесообразно и ущербно. К примеру, необходимо быть предельно осторожным в этом вопросе с отраслями экономики, где применяются источники повышенной опасности, возможны возникновения техногенных катастроф, привлекаются средства неограниченного круга лиц, состояние законности в которой почти всегда имеет негативную характеристику<sup>15</sup>.

Таким образом, возможность передачи государственных полномочий негосударственным организациям в настоящее время предусматривается в решениях Конституционного Суда РФ, КАС РФ, АПК РФ, постановлениях Пленума Верховного Суда РФ и др. Возможно, что эта правовая основа и не систематизирована, но в достаточно небольшом количестве имеется.

#### Соотношение термина «передача» полномочий и иных смежных с ним терминов

Передача государственных полномочий негосударственным организациям – это сложносоставной правовой институт. Одним из основных проблем рассматриваемого института является отсутствие в законодательстве и судебной практике определения наиболее базовых его терминов, как именно квалифицировать природу данного процесса: «*делегирование*» полномочий, «*наделение*» полномочиями, «*перераспределение*» полномочий, «*переход*» полномочий, «*возложение*» полномочий, «*предоставление*» полномочий или «*передача*» полномочий? Кроме того, в научной литературе используются такие термины, как «испарение» функциональной нагрузки и полномочий государственного аппарата<sup>16</sup>,

---

<sup>14</sup> См.: Глушко Е. К. Административно-правовая природа государственных корпораций. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>15</sup> См.: Разрешительная система в Российской Федерации : науч.-практ. пособие / Л. Ю. Акимов [и др.] ; отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2015. С. 150–250.

<sup>16</sup> См., в частности: Шарифов М. Ш. Институт суверенитета в условиях системы многоуровневого управления // Конституционное и муниципальное право. М., 2009. № 14. С. 18.

«приватизация государственных полномочий»<sup>17</sup>, «сброс» государственных функций<sup>18</sup> и т. д.

Рассмотрим более подробно такие наиболее часто употребляемые термины данного института, как «передача», «делегирование» и «наделение».

В юридической энциклопедии под редакцией Б. Н. Топорнина присутствует термин «делегирование полномочий», под которым понимается передача полномочий, принадлежащих определенному должностному лицу или органу, другому должностному лицу или органу, обычно на нижестоящий уровень, часто – по подчиненности<sup>19</sup>.

Согласно юридической энциклопедии под редакцией М. Ю. Тихомирова делегирование (от лат. *delegare* – назначать, посылать; англ. *delegation*) означает: 1) направление в качестве делегата, наделение полномочиями; 2) временную передачу прав, полномочий от одних органов государственной власти или высших должностных лиц другим органам<sup>20</sup>.

В юридическом словаре под редакцией А. Н. Азрилияна приводятся следующие значения термина «передача»: 1) вручение, распространение, доведение до кого-нибудь каким-нибудь способом; 2) воспроизведение, наложение, изображение; 3) отдача в распоряжение, на рассмотрение; 4) отдача во владение; 5) дать чего-нибудь больше, чем нужно<sup>21</sup>.

По мнению Л. А. Лукашова и А. А. Подсумковой, под передачей понимается способ регулирования полномочий, при котором какое-либо полномочие органа государственной власти исключается из его компетенции и включается в компетенцию органов местного самоуправления, а делегирование представляет собой предоставление органом государственной власти принадлежащего ему права решения какого-либо вопроса органам местного самоуправления на один раз, бессрочно или на определенный срок<sup>22</sup>.

Как видим, в юридических словарях и энциклопедиях в целом не уделяется достаточного внимания определениям и смысловому разделению данных терминов. Даже если они и приводятся, то в самом общем значении.

Конституция РФ закрепляет категорию «передача полномочий». В ч. 2 и 3 ст. 78 устанавливается возможность взаимной передачи пол-

<sup>17</sup> Дементьев А. Н. Законодательная девальвация полномочий исполнительных органов государственной власти : последствия и пределы допустимого // Конституционное и муниципальное право. М., 2016. № 7. С. 41.

<sup>18</sup> См.: Тихомиров Ю. А. Централизация и децентрализация : динамика соотношения // Журнал российского права. М., 2007. № 2. С. 105.

<sup>19</sup> См.: Юридическая энциклопедия / отв. ред. Б. Н. Топорнин. М., 2001. С. 253.

<sup>20</sup> См.: Тихомиров Л. В., Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия. Изд. 5-е, доп. и перераб. / под ред. М. Ю. Тихомирова. М., 2002. С. 233.

<sup>21</sup> См.: Юридический словарь / под ред. А. Н. Азрилияна. М., 2007. С. 547.

<sup>22</sup> См.: Лукашов Л. А., Подсумкова А. А. Словарь основных понятий и терминов по местному самоуправлению. Саратов, 1999. С. 47–48.



номочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ на основании заключенных между ними соглашений. Данное понятие также используется в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 06.02.2019) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>23</sup>.

В ч. 2 ст. 132 Конституции РФ и в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 06.02.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>24</sup> употребляется также понятие «наделение полномочиями» касательно органов местного самоуправления. Хотя в некоторых нормах данного федерального закона встречается и слово «переданных».

В то же время термин «делегирование полномочий» в Конституции РФ и в рассматриваемых федеральных законах не используется.

Анализ нормативных правовых актов показывает, что определения терминов «передача», «наделение», «делегирование» нормативно на законодательном уровне нигде не закреплены. В юридической науке вопрос о соотношении указанных понятий также остается дискуссионным и открытым и в основном рассматривается в контексте взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления.

Как пишет Н. И. Соломка, при делегировании за органом, передавшим свои определенные полномочия другому органу, сохраняется право на одновременную их реализацию с органом, получившим эти полномочия<sup>25</sup>.

С. С. Алексеев подчеркивает, что в отличие от простого поручения при делегировании другой орган получает такие правотворческие полномочия, которых ранее он не имел. При этом орган, передавший полномочие, сохраняет компетенцию по изданию нормативных правовых актов по данному кругу вопросов<sup>26</sup>.

Н. В. Кузнецова считает, что термин «передача» является родовым по отношению к дефинициям «делегирование» и «наделение». По ее мнению, делегирование и наделение представляют собой два способа передачи полномочий, которые в теории и на практике довольно часто смешиваются<sup>27</sup>.

---

<sup>23</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>24</sup> Парламентская газета. 2003. 8 окт.

<sup>25</sup> См.: Соломка Н. И. Взаимоотношения органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления : дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1999. С. 125–127.

<sup>26</sup> См.: Алексеев С. С. Общая теория социалистического права. Свердловск, 1965. С. 27.

<sup>27</sup> См.: Кузнецова Н. В. Делегирование полномочий в сфере взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 145, 148.

Некоторые ученые<sup>28</sup> считают, что «делегирование» и «передача» являются формами наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Следовательно, в юридической науке существует несколько точек зрения по поводу соотношения данных терминов, которые при этом в корне отличаются друг от друга.

Исходя из анализа всех мнений относительно правового значения терминов «передача», «наделение», «делегирование» государственных полномочий и их употребления в действующем законодательстве, необходимо отметить, что в настоящее время отсутствует четкое определение данных понятий в нормативных правовых актах и литературе. Вероятнее всего, закрепляя указанные термины, законодатель исходил из того, что они синонимичны<sup>29</sup>. Данный факт подтверждается также и тем, что в своих решениях Конституционный Суд РФ использует термины «передача» и «наделение» в качестве синонимов<sup>30</sup>.

В связи с этим можно использовать любое из названных понятий, характеризуя процесс, в результате которого «обладателем» государственных полномочий становятся негосударственные организации.

Срок, порядок реализации данных полномочий и закрепление возможности их возвратности, а также другие важные условия не зависят от того, какой из вышеперечисленных терминов используется. В любом случае данные условия должны быть закреплены в каком-либо нормативном правовом акте либо договоре (соглашении), на основе которых негосударственная организация будет реализовывать государственные полномочия.

В связи с тем что понятие «передача полномочий» имеет наибольшее употребление в нормативных правовых актах и литературе, представляется логичным использование именно данного термина применительно

<sup>28</sup> См., например: *Дряхлов С. К.* Разграничение полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления (на примере Ленинградской области) : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2000. С. 177 ; *Капитанец Ю. В.* Правовые основы и организация взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002. С. 121 ; и др.

<sup>29</sup> См.: *Денисова Г. Д.* Публично-правовые аспекты передачи властных полномочий : понятие, принципы, формы // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2010. № 2 (9). С. 195.

<sup>30</sup> 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» : постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» : постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

к случаям передачи государственных полномочий негосударственным организациям.

### Соотношение терминов «полномочие» и «функция»

Анализ законодательства и судебной практики в сфере передачи государственных полномочий негосударственным организациям показывает отсутствие ясности и однозначности в том, что именно передается: «полномочия», «компетенции», «задачи», «функции», «услуги», «управленческий процесс».

Рассмотрим более подробно наиболее часто употребляемые термины в рамках данного феномена, такие как «полномочие» и «функция».

Юридическая наука содержит разные трактовки указанных дефиниций, и единое мнение относительно их содержания также отсутствует.

Функция (от лат. *functio*) – это исполнение, обязанность, круг деятельности. Функция управления – это реальное, силовое, целенаправленное, организующее и регулирующее воздействие на управляемые явления, отношения, состояния, на которое данные явления отношения и состояния реагируют и которое они воспринимают<sup>31</sup>.

Функция органа исполнительной власти – это элемент его управленческой деятельности, управляющего воздействия на объекты управления. Она всегда имеет властный характер. В науке административного права выделяются следующие функции органов государственного управления: сбор, обработка, анализ информации, передача ее другим органам; регулирование; руководство; организация; планирование; прогнозирование; контроль; координация<sup>32</sup>. Функции органа исполнительной власти (функции государственного управления) реализуются в методах и формах государственного управления<sup>33</sup>.

В Толковом словаре русского языка относительно слова «полномочие» дается следующее определение<sup>34</sup>: «официально предоставленное кому-нибудь право какой-нибудь деятельности, ведения дел».

Так, согласно словарю административного права, полномочие – это право органа или должностного лица осуществлять определенные юридические действия, издавать обязательные для исполнения гражданами или организациями предписания, устанавливая запреты, осуществлять юрисдикционные функции<sup>35</sup>.

---

<sup>31</sup> См.: Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. М., 2009. С. 181.

<sup>32</sup> См., например: Бачило И. Л. Функции органов управления. М., 1976. С. 31; Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. М., 1972. С. 30–41; Стариков Ю. Н. Курс общего административного права. М., 2002. Т. 1. С. 169–200.

<sup>33</sup> См.: Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / под ред. Л. Л. Попова. М., 2011. С. 34; Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: учебник. М., 2008. С. 362.

<sup>34</sup> Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. URL: <http://ozhegov.textologia.ru/definit/polnomochie/?q=742&n=195851> (дата обращения: 23.03.2019).

<sup>35</sup> См.: Административное право: словарь-справочник: учеб. пособие для студ. вузов / Б. В. Россинский. М., 2000.



Полномочия органа исполнительной власти представляют собой совокупность обязанностей и прав на совершение различного рода управленческих действий. В более широкой трактовке полномочия могут быть определены как совокупность правовых возможностей государства оказывать воздействие на общественные отношения с целью их упорядочения и стимулирования развития<sup>36</sup>.

Следует отметить, что ранее действовавший Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>37</sup> в ст. 2 раскрывал понятие «полномочие органа государственной власти», под которым понимались права и обязанности органа государственной власти в отношении принятия правовых актов, а также осуществления иных государственно-властных действий<sup>38</sup>.

Поддержки заслуживает определение понятия «полномочие», которое дано И. Л. Бачило, М. А. Лапиной, Д. В. Карпухиным, где «полномочие» по своей природе является более узкой смысловой категорией, так как закрепляет специфический организационно-правовой инструментальный выражения воли субъекта управления от имени государственной власти, посредством которого реализуются основные направления деятельности (функции) федеральных ОИВ»<sup>39</sup>. Авторы приводят также примерный перечень полномочий, которые включают в себя такие действия (состоят из таких слов), как «имеет право», «координирует», «учреждает», «назначает», «вносит», «осуществляет», «принимает нормативные правовые акты» и др.<sup>40</sup>

При этом функцией органа исполнительной власти можно считать нормативно установленный вид властной деятельности, постоянно осуществляемый этим органом власти в определенной сфере деятельности<sup>41</sup>. Очевидно, что функции и характер их исполнения меняются вместе с изменением полномочий, возникновением новых организационно-управленческих и технологических возможностей их реализации.

И. Л. Бачило, М. А. Лапина и Д. В. Карпучин утверждают, что «функция» применительно к конкретной сфере управленческой деятельности —

---

<sup>36</sup> См.: *Малый А. Ф.* Государственная власть как правовая категория // Государство и право. 2001. № 3. С. 96.

<sup>37</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 26. Ст. 3176.

<sup>38</sup> О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 26. Ст. 3176.

<sup>39</sup> *Бачило И. Л., Лапина М. А., Карпучин Д. В.* Методология систематизации функций и полномочий в системе федеральных органов исполнительной власти // Государство и право. 2016. № 3. С. 18.

<sup>40</sup> См.: Там же.

<sup>41</sup> См.: *Хабриева Т. Я., Ноздрачев А. Ф., Тихомиров Ю. А.* Административная реформа : решения и проблемы // Журнал российского права. 2006. № 2. С. 7.

это «указание на предмет деятельности, на то, что и в какой области субъект управления делает»<sup>42</sup>. «Полномочия субъекта управления – указатель того, каким образом и какими юридически значимыми действиями при реализации функций ОИВ достигают ожидаемого результата»<sup>43</sup>. Авторы трактуют полномочие органа исполнительной власти как юридическую способность (одновременно право и обязанность) уполномоченного органа совершать различного рода управленческие действия. Функция – это содержание деятельности, а полномочие – это юридическое закрепление деятельности в компетенции конкретного органа. Таким образом, полномочие федерального органа исполнительной власти – это закрепленное за органом исполнительной власти право и (или) обязанность осуществлять самостоятельно или совместно с другими уполномоченными органами конкретную функцию по принятию нормативных правовых актов, по контролю и надзору, по управлению государственным имуществом, по оказанию государственных услуг, а также по совершению иных систематических действий (деятельности)<sup>44</sup>.

В своей статье А. В. Кнутов и Л. Х. Синятуллина на основе проведенного экспертного анализа отмечают, что в Конституции РФ понятие «полномочие» употребляется более 30 раз в различном контексте, в то время как термин «функция» упоминается только единожды в связи с деятельностью Центрального банка Российской Федерации. В Федеральном конституционном законе от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» преимущественно используется понятие «полномочие», а не «функция». Термин «функция» упоминается только в норме, где Президент РФ и Правительство РФ распределяют функции между соответствующими федеральными органами исполнительной власти. Кроме того, при описании компетенции органов государственной власти используется также термин полномочие, а не функция. К примеру, лишь в 9 законодательных актах Российской Федерации употребляется словосочетание «функции федеральных органов исполнительной власти», в то время как словосочетание «полномочия федеральных органов исполнительной власти» используется более чем в 60 федеральных законах<sup>45</sup>.

Если рассматривать данные понятия в контексте их изъятия из какого-либо органа государственной власти и передачи негосударственным организациям, то здесь мы также наталкиваемся на то, что «изъятие функции» ни в одном нормативном правовом акте не встречается, тогда как «изъятие полномочий» или «сложение полномочий» – достаточно устоявшиеся понятия<sup>46</sup>.

<sup>42</sup> Бачило И. Л., Лапина М. А., Карпунин Д. В. Указ. соч. С. 14.

<sup>43</sup> Там же.

<sup>44</sup> См.: Там же. С. 12–22.

<sup>45</sup> См.: Кнутов А. В., Синятуллина Л. Х. Полномочия федеральных органов исполнительной власти : количественный анализ и классификация // Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. № 1. С. 111.

<sup>46</sup> В Федеральном законе от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ (в ред. от 06.02.2019) «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» ст. 7.1:

А. В. Кнутов и Л. Х. Синятуллина также обращают внимание на то, что в нормативных правовых актах может содержаться формулировка «полномочия по осуществлению функций», но нигде не встречается формулировка «функции по осуществлению полномочий». Более того, достаточно часто встречается выражение, содержащее оба указанных термина «осуществляет функции и полномочия». Делая выводы, авторы закономерно отмечают, что в нормативном правовом пространстве термины «полномочие» и «функция» в подавляющем большинстве случаев употребляются как синонимы и имеют практически одинаковое значение и взаимозаменяемость. Данный факт подтверждается в том числе тем, что государственный орган «осуществляет полномочие(я)» или «осуществляет функции(ю)» абсолютно не имеют какого-либо различия<sup>47</sup>.

Таким образом, подводя итоги вышеприведенных позиций и рассуждений, в действующем законодательстве и правовой науке в целом отсутствует четкое разделение терминов «функция» и «полномочие». Российское законодательство в большинстве случаев использует данные термины в качестве синонимов. В то же время анализ научных работ и нормативных правовых актов показывает, что как исследователи, так и законодатели сходятся во мнении, что термин «полномочие» более узкое, чем «функция», которая шире и охватывает его. В связи с этим при передаче государственных полномочий полагаем уместным использовать термин «полномочие», поскольку в целом передаются только определенные полномочия государственных органов, а не целиком их функции<sup>48</sup>.

#### Определение термина «публично значимые функции»

Отсутствие единообразного понимания основных терминов рассматриваемого процесса привело к тому, что в разных правовых актах приводятся разные термины. Так, в одних только решениях Конституционного Суда РФ используются следующие дефиниции: «публично-правовое предназначение», «публично значимые задачи», «публично-правовые задачи», «публичная обязанность», «публично-правовой характер», «публично-правовой статус», «публично значимая деятельность», «автономные публично-правовые субъекты», «публичные функции», «публично-правовые функции», «публично значимые функции» и др. В АПК РФ и КАС РФ вводятся понятия «государственные или иные публичные полномочия», в Федеральном законе «О защите конкуренции» предусматриваются «организации, осуществляющие функции органов власти

---

Порядок *изъятия полномочий* Российской Федерации в сфере обязательного медицинского страхования, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации. В Федеральном конституционном законе от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (в ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации» ст. 35: Отставка Правительства Российской Федерации и *сложение* Правительством Российской Федерации своих *полномочий*.

<sup>47</sup> См.: Кнутов А. В., Синятуллина Л. Х. Указ. соч. С. 111.

<sup>48</sup> См.: Глушко Е. К. Административная реформа (зарубежный и российский опыт). М., 2009.



и участвующие в предоставлении государственных или муниципальных услуг» и др.

Совершенно справедливо судья Кононов в своем особом мнении к постановлению от 19 декабря 2005 г. № 12-П отметил, что Конституционный Суд РФ слишком «разбрасывается» в своих решениях словом «публичный», тем самым путая всех и обесценивая подлинный смысл этого слова.

Интересно узнать, что же имел в виду Конституционный Суд РФ, используя значительное число терминов в своих решениях по данному вопросу? В чем между ними разница? Полагаем, Конституционному Суду РФ следовало бы установить единое понимание и смысл наиболее важных терминов данного института, а тем более тех, которые порождены им же самим в своих решениях, учитывая, что единообразное понимание и интерпретация наиболее основных терминов в праве и есть одна из главных целей органов судебной власти.

Основываясь на анализе последних актов Конституционного Суда РФ по данному вопросу, представляется, что в итоге Суд решил остановиться на термине «*публично значимые функции*»: именно это понятие было использовано в одном из последних постановлений от 18 июня 2012 г. № 19-П по рассматриваемой тематике, а также в некоторых последующих его судебных актах по иным вопросам<sup>49</sup>.

В действующем законодательстве отсутствует нормативное определение данного термина. В юридической науке и литературе общепризнанного определения указанного понятия также не сформулировано.

С. Б. Жилина в своей работе дает определение близкому по значению термину «публичные функции», под которым понимает «направления деятельности различных субъектов, главным образом государства и муниципальных образований, по удовлетворению публичного, то есть общественного, интереса, признанного и охраняемого государством»<sup>50</sup>. К подобным субъектам, по мнению автора, относятся государство, муниципальные образования и негосударственные структуры, а также такие организации, как РАО «ЕЭС России», «Газпром», ОАО «Российские же-

---

<sup>49</sup> 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»: определение Конституционного Суда РФ от 29 сентября 2015 г. № 2310-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»: определение Конституционного Суда РФ от 18 июля 2017 г. № 1447-О.

<sup>50</sup> Жилина С. Б. Правовое обеспечение исполнения коммерческими банками публичных функций в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 2006. С. 6–7.

лезные дороги», банки, адвокаты, нотариусы, средства массовой информации, аудиторы и отдельные граждане<sup>51</sup>.

По мнению А. С. Джагаряна, выполнение публично значимых функций представляет собой действие «в общих, публичных интересах»<sup>52</sup>.

Т. В. Занин считает, что публично значимой функцией является «осуществление полномочий, экономически и социально важных для населения, принятие решений, обязательных для исполнения лицами, к которым они обращены либо в отношении которых они реализуются, уполномоченными на это юридическими лицами, их структурными подразделениями и индивидуальными предпринимателями»<sup>53</sup>.

Полагаем, что среди основных признаков публично значимых функций можно выделить следующие. Во-первых, осуществление данных функций органами власти, их должностными лицами и негосударственными организациями, наделенными государством соответствующими государственными полномочиями (аудиторские организации, саморегулируемые организации, третейские суды и др.). Во-вторых, данная функция направлена на удовлетворение публичного (общественного) интереса неопределенного круга лиц. Однако в этом признаке есть такой недостаток, как отсутствие легального определения и единого подхода в науке в отношении термина публичный (общественный) интерес. В-третьих, наличие ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение публично значимой функции (ст. 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 18.03.2019))<sup>54</sup>.

Таким образом, публично значимые функции – это функции, осуществляемые органами власти, их должностными лицами, негосударственными организациями, наделенными государством соответствующими государственными полномочиями, по удовлетворению публичного (общественного) интереса неопределенного круга лиц за неисполнение или ненадлежащее исполнение которых установлена ответственность.

Учитывая ранее приведенный факт, что в российском законодательстве в большинстве случаев термины «функция» и «полномочие» являются синонимами, а также позицию научных деятелей о том, что термин «функция» шире и охватывает понятие «полномочие», то, следовательно, понятие «публично значимые функции» в целом соотносится с понятием «публично значимые полномочия» как термины «функция» и «полномочие».

---

<sup>51</sup> См.: Жилина С. Б. Указ. соч. С. 6–7.

<sup>52</sup> Джагарян А. Конституционная природа муниципальных учреждений и ее отражение в зеркале реформы бюджетной сферы. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>53</sup> Занин Т. В. Проблемы соотношения положений ст. 5.59 КоАП РФ и понятия «публично значимые функции» // Криминалистика. 2014. № 2 (15). С. 79.

<sup>54</sup> Рос. газета. 2001. 31 дек.

Передача государственных полномочий негосударственным организациям является довольно молодым институтом, в связи с чем не удивителен тот факт, что большинство терминов этого института являются пока неустоявшимися. В связи с этим в статье была сделана попытка предложить возможные варианты основных терминов данного института с их научным обоснованием.

*Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»*

*Хасянов Р. З., аспирант Департамента дисциплин публичного права  
E-mail: raf1944@rambler.ru*

*National Research University «Higher School of Economics»*

*Khasyanov R. Z., Post-graduate Student of the Public Law Disciplines Department  
E-mail: raf1944@rambler.ru*