

КРИТЕРИИ (УСЛОВИЯ) ПЕРЕДАЧИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНИЗАЦИЯМ: ОПЫТ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

Хасянов Р.З.¹

Аннотация

Предметом статьи являются критерии и условия передачи государственных полномочий организациям. Цель исследования состоит в выявлении оптимальных и эффективных подходов к установлению и применению критериев и условий при передаче государственных полномочий организациям. К исследовательским задачам в настоящей работе относятся: 1) изучение российского опыта и позиций отечественных ученых в данном вопросе, 2) опыта США, где наиболее полно и подробно раскрыта поднимаемая в статье проблема, и 3) анализ опыта таких европейских стран, как Франция и Германия, а также Европейского союза. В работе использован метод анализа позиций ученых и главным образом судебной практики зарубежных судов, в которых рассматриваются и анализируются критерии и условия передачи государственных полномочий организациям. Исследование показало отсутствие в российском праве детального правового регулирования критериев и условий передачи государственных полномочий организациям. Анализ зарубежной судебной практики привел автора к выводу, что наиболее эффективный подход в вопросе применения критериев и условий передачи государственных полномочий организациям – это многофакторный анализ наподобие выработанного Верховным судом штата Техас, который одновременно вбирает в себя сразу несколько самостоятельных критериев, что делает их более конкретными и снижает простор для различных интерпретаций передачи полномочий.

Ключевые слова: государственные полномочия; критерии передачи полномочий; частное делегирование; частный делегат; положение о недопущении делегирования; положение о надлежащей правовой процедуре.

¹ Хасянов Рафаэль Зиннурович – аспирант, Департамент дисциплин публичного права, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». Адрес: 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: raf1944@rambler.ru

Введение

Передача государственных полномочий организациям – достаточно новое явление в российских правовых реалиях. Многие моменты пока не нашли своего регулирования в действующем законодательстве и закреплении в правовой науке.

В качестве критериев и условий² передачи государственных полномочий организациям в настоящей статье следует понимать некие универсальные стандарты, с помощью которых решается вопрос о допустимости (законности) передачи определенных государственных полномочий той или иной организации. Также следует обозначить, что в работе речь идет о передаче только государственно-властных полномочий.

В статье исследуется отечественный и преимущественно зарубежный опыт, рассматривающий вопросы использования критериев и условий передачи государственных полномочий организациям. По мнению автора, в российском праве отсутствует какое-либо правовое регулирование данного вопроса. Такие критерии и условия необходимы для внесения правовой определенности в вопросе передачи полномочий организациям, удержания от размывания государственной власти и бездумной раздачи государственных полномочий, а также в целях противодействия увеличению присутствия государства в экономике и в жизни общества. В качестве одного из способов разрешения указанной проблемы автором рассматривается опыт США, Франции, Германии и Европейского союза в регулировании данного вопроса. В связи с этим целью исследования является выявление наиболее эффективных подходов в установлении и применении критериев и условий передачи государственных полномочий организациям, имеющих в зарубежных правовых порядках, которые, возможно, послужили бы ценным материалом при разработке отечественного правового регулирования.

Позиции отечественных ученых относительно критериев передачи государственных полномочий организациям

Реальное развитие института передачи государственных полномочий организациям в России началось после распада СССР. Советская юридическая наука не могла рассматривать делегирование государственной власти в силу базовых положений, определявших сущность советского государства. В основу государственного устройства была положена диктатура пролетариата, а в последующем – всевластие коммунистической партии.

В то же время несмотря на все барьеры, препятствующие реализации на практике института передачи государственных полномочий организациям в советский период, в юридической литературе того времени имелись наработки ученых-правоведов СССР по данной проблеме. К примеру, Ц. А. Ямпольская выступила с предложением условий для регулирования

² В данной статье слова «критерий» и «условие» применительно к допустимости передачи государственных полномочий организациям имеют одно и то же значение.

механизма передачи государственных полномочий. Так, ею были выделены следующие критерии:

- 1) основная деятельность организации должна быть предельно близка к характеру передаваемых полномочий, т.е. юридическое лицо должно обладать соответствующей компетенцией для эффективного и качественного управления переданными государственными полномочиями;
- 2) в случае если для осуществления государственного полномочия требуется обширное использование мер принудительного характера, то целесообразность такой передачи должна ставиться под сомнение;
- 3) передача полномочия должна сопровождаться изменениями в лучшую сторону относительно качества и доступности при его реализации;
- 4) обязательный контроль со стороны государственных органов за организациями, которые осуществляют переданные государственные полномочия (Ямпольская, 1965, с. 108–109).

В целом несмотря на невозможность практического применения данных критериев в то время, теоретически они вполне обоснованы и остаются актуальными, учитывая несильную развитость института передачи государственных полномочий организациям в России.

В постсоветский период с переходом к демократическим ценностям постепенно стало уделяться внимание возможности делегирования государственной власти организациям, созданным по канонам частного права. Однако с того момента и по настоящее время какая-либо конкретная и подробная концепция развития данного института до сих пор ни в законодательстве, ни в судебной практике, ни в отечественной науке не разработана.

В таком же ключе анализирует данный институт и О. В. Романовская, отмечая, что Конституционный Суд РФ так и не сформулировал условия передачи властных полномочий и что такая недосказанность порождает массу проблем, имеющих в том числе и концептуальное значение, касающиеся основ организации государственной власти в России в целом (Романовская, 2019, с. 67).

Следует отметить, что большинство отечественных ученых в целом едины во мнении относительно отсутствия какого-либо общего правового регулирования института передачи государственных полномочий организациям в России.

Так, О. А. Ястребов высказал идею о том, что «вопрос о правовых процедурах передачи публичных полномочий (как государственных, так и муниципальных) некоммерческим и частным организациям должен получить свое надлежащее правовое регулирование в рамках Закона об административных процедурах». По мнению ученого, «данный Закон должен также определить порядок реализации этими организациями делегированных полномочий: действуют ли они в рамках административных процедур или по нормам гражданского или иных отраслей права? Кроме того, Закон об административных процедурах должен решить вопрос и об административном договоре как одной из возможных правовых форм делегирования государственных полномочий» (Ястребов, 2016, с. 38).

О. А. Ястребовым предлагаются также форма и название потенциального нормативного правового акта, в котором нашли бы свое правовое регулирование наиболее общие вопросы института передачи государственных полномочий организациям. Э. В. Талапина отмечает, что поскольку «действующее законодательство не содержит ни общих норм о делегировании полномочий, ни норм о делегировании осуществления публичных полномочий в частный сектор...», то существует необходимость закрепления «таких фундаментальных концептов, как юридическое лицо публичного права, делегирование властных полномочий, публичные услуги...» (Талапина, 2015).

В то же время приведенные выше авторы в своих позициях не обращают внимания на необходимость в более глубокой и более конкретной проработке вопросов, связанных с институтом передачи государственных полномочий организациям, ограничиваясь лишь упоминанием о закреплении в российском законодательстве наиболее общих положений рассматриваемого института.

С. В. Васильева отмечает, что только одними правовыми принципами и общими подходами в данном вопросе не обойтись: нужны конкретные правила, полномочия, права и обязанности, описание условий и обстоятельств. По ее мнению, необходимо дать определение таким понятиям указанного института, как понятия субъектов, участвующих в передаче полномочий, объекта передачи, способа передачи, а также установить правила реализации государственного полномочия, формы контроля и ответственности, в том числе в случае нарушения прав граждан (Васильева, 2015, с. 29–30). Представляется, что такой подход автора является верным, поскольку установление тех же критериев и условий передачи государственных полномочий организациям внесли бы определенность в данный вопрос, решив множество противоречий и непонятных моментов, а также способствовали бы удержанию от бездумной раздачи полномочий государства и в целом от размывания государственной власти. Поэтому такие шаги со стороны российского законодателя, думается, решили бы немало проблем, связанных с данным институтом.

Как видим, современные ученые-правоведы ограничиваются только акцентированием внимания на проблемах, связанных с передачей государственных полномочий организациям. Однако никто из них не дает подробные и конкретные предложения по решению этих проблем, в том числе в части выделения критериев для обоснования передачи государственных полномочий организациям.

В основополагающих Решениях Конституционного Суда РФ³ по вопросу передачи государственных полномочий организациям также не раскрывается вопрос критериев и условий такой передачи. В этих актах Конституционный Суд РФ ограничился лишь ссылкой на то, что государству не запрещается передавать отдельные полномочия исполнительных органов

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 28 апреля 1992 г. N 4-П, Постановление Конституционного Суда РФ от 19 мая 1998 г. N 15-П, Постановление Конституционного Суда РФ от 23 декабря 1999 г. N 18-П, Постановление Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2005 г. N 12-П, Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2012 г. N 19-П.

власти негосударственным организациям, обладающим правом участвовать в выполнении публично властных функций. С тех пор суд не развивал данную свою позицию. Хотя в то же время выработка основных критериев и условий передачи государственных полномочий могла бы способствовать внесению правовой определенности в этот вопрос, решив огромный пласт в первую очередь правовых проблем.

Таким образом, в российском праве нет детального правового регулирования критериев и условий передачи государственных полномочий организациям. В отечественной правовой науке они также четко не обозначены.

Критерии передачи государственных полномочий организациям, используемые в США

Что касается опыта США, то критерии (условия) передачи государственных полномочий организациям достаточно проработаны.

Используемые в зарубежных странах понятия «частное делегирование» (private delegation) и «частный делегат» (private delegate) являются переводами с английского языка и означают передачу государственных полномочий организациям и организацию, которой передаются государственные полномочия, соответственно.

В США институт передачи государственных полномочий организациям начал развиваться уже с XIX в., когда возникли Жокей-клуб как добровольная группа для упорядочения регулирования гонок⁴ и Американская ассоциация юристов⁵, занимающая аккредитацией юридических вузов, и с тех пор передача полномочий только набирала обороты.

Развитию института передачи полномочий организациям в США способствовало много факторов: стабильно функционирующая рыночная экономика, развитая политическая конкуренция, сформировавшаяся в течение нескольких десятилетий многочисленная судебная практика федеральных судов и судов штатов, а также выработавшиеся за этот период разные взгляды и идеи различных ученых-правоведов. Естественно, не остался без внимания и вопрос, на основе каких критериев передача государственных полномочий допускается в частный сектор.

В США под допустимостью передачи государственных полномочий организациям понимается конституционность такой передачи. Рассматриваемые далее подходы в вопросе делегирования полномочий строятся на основе определенных конституционных принципов (разделение властей и т.д.), которые не должны нарушаться при передаче полномочий (Donnelly, 2007), поэтому в США данное явление именуется как «критерии и условия конституционности передачи государственных полномочий организациям».

⁴ Осуществляла лицензирование тренеров и жокеев в беговых соревнованиях.

⁵ Ассоциация основана 21 августа 1878 г. в Саратог-Спрингс сотней юристов из 21 штата США. Среди своих основных целей организация декларирует выработку нормативов юридического образования для профильных вузов и разработку этических стандартов для юристов различных специализаций.

Американские правоведы, занимающиеся вопросами передачи государственных полномочий организациям, предложили определенные критерии допустимости (конституционности) передачи государственных полномочий организациям, на основе которых предлагали определять, является ли тот или иной случай частного делегирования с точки зрения права допустимым или нет. Так, например, профессор Луи Л. Яффе еще в 1937 г. предложил следующие условия:

- 1) Необходимо ли согласие государственного должностного лица в определенных случаях при реализации полномочий частным делегатом?
- 2) Разумны ли действия частного делегата?
- 3) Все ли лица принимают участие в определении действия частного делегата, которое их затронет?
- 4) Можно ли сформулировать законодательный стандарт, который улучшил бы результат или заложил бы основу для судебного контроля при реализации частным делегатом переданных ему полномочий?
- 5) Доступны ли демократические процедуры, позволяющие обеспечить неорганизованным группам, которые могут даже составлять большинство, возможность предотвратить притеснение со стороны организованной группы интересов? (Jaffe, 1937).

Почти 40 лет спустя адвокат Джордж В. Либман предложил свои критерии допустимости (конституционности) передачи государственных полномочий организациям:

- 1) Наделяет ли закон частных делегатов полномочиями не только устанавливать правила, но и применять закон к конкретным лицам?
- 2) Могут ли действия (решения) частных делегатов подвергаться дальнейшему пересмотру в административном и судебном порядке или такой пересмотр не предусмотрен или возможен только в более ограниченном и ослабленном виде?
- 3) Избираются ли частные делегаты в рамках процесса, предполагающего общественное согласие, например, путем выдвижения или утверждения избранными должностными лицами кандидатур таких частных делегатов?
- 4) Присягают ли частные делегаты на присягу по должности (как это делают в США государственные служащие)?
- 5) Имеют ли частные делегаты корыстные (личные) интересы при принятии решений в рамках реализации ими государственных полномочий?
- 6) Делегируются ли частным делегатам полномочия определять преступные деяния или налагать уголовные санкции?
- 7) Является ли делегированное полномочие угрожающим монополии государства на насилие, а также широте и масштабу корректирующих полномочий законодательной власти?
- 8) Является ли делегирование полномочий, если речь идет об административных полномочиях или финансовых ресурсах, тем, в котором частные делегаты и их полномочия определяются в соответствии с ограниченным числом объективных стандартов (условий), или же это скорее делегирование полномочий, предоставляющее государственной власти широкие полномочия по выбору среди потенциальных частных делегатов? (Liebman, 1975).

Как видно, американские ученые еще в XX в. достаточно подробно разобрали этот вопрос. Однако больший интерес представляет практика применения данных критериев, а именно каким образом эти положения находят отклик при разрешении конкретных кейсов.

В судебной и административной практике США в настоящее время утвердилось несколько основных подходов, на основании которых суды и государственные органы в большинстве случаев решают вопрос о конституционности передачи государственных полномочий организациям. Это положения о надлежащей правовой процедуре, о недопущении делегирования, о соответствии делегирования антимонопольному законодательству (Volokh, 2014) и о защите государственной службы от роспуска (Donnelly, 2007).

Положение о надлежащей правовой процедуре, которое в основном используется судами штатов, является простым, но в то же время довольно строгим способом, применяемым судами при проверке частного делегирования, а также при проверке передачи государственных полномочий в государственные учреждения. В данном случае суды требуют наличия ясных и однозначных критериев («понятных стандартов»), согласно которым была осуществлена передача государственных полномочий в целях недопущения использования государственных полномочий для продвижения частных, а не общественных интересов (Lawrence, 1986).

Например, Верховный суд Нью-Йорка определил, что согласно местному закону делегирование полномочий по зонированию частным землевладельцам, требующее единогласного разрешения всех землевладельцев в радиусе 500 футов от объекта недвижимости, на котором планируется размещение передвижного дома, является неконституционным. Судом было отмечено, что в передаче полномочий не было адекватных стандартов для обеспечения того, чтобы землевладельцы не действовали произвольным или дискриминационным образом, исключив одних от размещения передвижных домов и разрешив другим (*Gardiner v. Stanley Orchards, Inc*, 1980)

В деле «*Ин ре Доннован*» Апелляционный суд штата Калифорния признал делегирование судебной власти частным терапевтам незаконным. Суд по делам несовершеннолетних издал постановление, запрещающее отцу посещать своих детей без разрешения детских терапевтов. Апелляционный суд штата Калифорния установил, что часть постановления, предоставляющая терапевтам единоличное усмотрение, представляет собой незаконное делегирование судебной власти. Подобное решение суд объяснил в том числе тем, что решения терапевта могут быть обусловлены по его собственному усмотрению, поскольку отсутствуют четко установленные критерии (например, как удовлетворительный прогресс), обосновывающие целесообразность того или иного решения терапевта (*In re Donovan J.*, 1997).

В деле Ассоциации производителей автотранспортных средств США Апелляционным судом Нью-Йорка было поддержано частное делегирование, позволяющее потребителю выбрать арбитраж для урегулирования иска, в котором решение является обязательным для производителя, поскольку такая передача полномочий арбитражам удовлетворяла ряду критериев. Во-первых, арбитры должны быть отобраны в соответствии с подробными

стандартами. Во-вторых, были детально определены процедуры, которым должны были следовать арбитры. В-третьих, были перечислены основания для освобождения от ответственности. В-четвертых, решения арбитров подлежат судебному пересмотру для соблюдения надлежащей правовой процедуры, наличия достаточных доказательств в протоколе и обоснованности принятого решения (*Motor Vehicle Mfrs. Ass'n v. State*, 1990).

Положение о надлежащей правовой процедуре, по мнению ученых, признается наиболее адекватной и практичной из всех подходов в вопросе частного делегирования, поскольку традиционно включает в себя обеспокоенность по поводу основной проблемы частного делегирования – заинтересованного лица, принимающего решения (*Volokh*, 2014).

Положение о недопущении делегирования исходит из доктрины разделения властей, основанной на идее о том, что законодательная власть принадлежит законодательной ветви власти и что существуют пределы того, сколько (если таковые имеются) ее могут отдать законодательные органы. На федеральном уровне положение о недопущении делегирования не является столь строгим. Все, что нужно сделать Конгрессу США, чтобы обосновать делегирование законодательной власти – это предоставить «понятный принцип», которым руководствуется усмотрение частного делегата. Понятный принцип определяет различие между запрещенной передачей законодательной власти и разрешенной, восполняющей пробелы власти, которая по сути является исполнительной. В данном случае не имеет значения, является ли получатель государственных полномочий государственной организацией или частной. Ученый Кеннет Калп Дэвис утверждал, что цель положения о недопущении делегирования должна заключаться в защите от «произвола» и «неконтролируемой дискреционной власти» (*Volokh*, 2014).

Так, в деле «Керрин против Уоллеса» Верховный суд США рассмотрел жалобу об оспаривании Закона об инспекции табака 1935 г. Закон был разработан в целях обеспечения единых стандартов классификации и проверки табака, поскольку без них оценка табака подвергалась бы спекуляции, манипулированию и контролю, а также необоснованным колебаниям цен и определению качества. Согласно указанному закону, министр сельского хозяйства был уполномочен определять те рынки, на которых купленный или проданный на аукционе табак либо продукты, обычно производимые из него, поступают в торговлю. Таким образом, табак нельзя было предлагать к продаже на аукционе на таком рынке до тех пор, пока он не будет проверен и сертифицирован уполномоченным представителем министра в соответствии с установленными стандартами. Однако в силу данного закона министр не должен был назначать соответствующий рынок, если только его не поддержат две трети производителей, голосующих на установленном референдуме. Следовательно, частная промышленность имела в своих руках своеобразный переключатель для регулирования деятельности в этой сфере (*Currin v. Wallace*, 1939).

Верховный суд США поддержал указанную передачу полномочий, отметив, что подобные условия часто встречаются в полицейских уставах, а также указал, что данный случай не относится к тем случаям, когда груп-

па производителей может принять закон и навязать его меньшинству, либо когда запрет на безобидное и законное использование имущества вводится другими собственниками имущества, а не законодательным органом.

Положения о недопущении делегирования и о надлежащей правовой процедуре достаточно схожи, и граница между ними довольно тонка. Сутью положения о недопущении делегирования является передача частному делегату стольких полномочий, чтобы его усмотрение при реализации полномочий опиралось на понятный принцип, т.е. недопустима передача частному делегату каких-либо дискреционных государственных полномочий, в которых отсутствуют четко обозначенные пределы реализации.

В то время как надлежащая правовая процедура необходима для справедливого обращения с затрагиваемой стороной и на продвижение общественных, а не частных интересов путем наличия ясных и однозначных критериев («понятных стандартов»). То есть надлежащая правовая процедура упорядочивает дальнейшие действия частного делегата, дабы не допустить несправедливости при реализации им государственных полномочий. К примеру, если Конгресс США примет достаточно конкретный закон, разрешающий отмену пособий по социальному обеспечению без какого-либо правового процесса, то в данном случае предположительно положение о недопущении делегирования будет соблюдено, однако будет нарушено положение о надлежащем правовом процессе. Также Конгресс США может принять закон, который нарушит положение о недопущении делегирования и, наоборот, не нарушит положение о надлежащем правовом процессе. Следовательно, нарушение одного положения автоматически не означает нарушение другого (Volokh, 2014).

Передача государственных полномочий в частный сектор в определенных сферах может способствовать тому, что организации, которым переданы государственные полномочия, будут в некоторой степени регулировать эту область и оказывать непосредственное влияние на своих конкурентов, что может привести к нарушению правил конкуренции и антимонопольного законодательства.

В 2011 г. Федеральная торговая комиссия США рассмотрела дело Совета стоматологов Северной Каролины. Правление Совета было обвинено в сговоре с целью вывести лиц, оказывающих услуги по отбеливанию зубов и не являющихся одновременно стоматологами, с рынка услуг по отбеливанию зубов.

Совет стоматологов Северной Каролины, состоящий почти полностью из практикующих стоматологов, которые избираются такими же стоматологами, регулирует практику стоматологии в штате. В Северной Каролине запрещено заниматься стоматологией (термин, который включает в том числе услуги по отбеливанию зубов) без лицензии от Совета. Совет направил десятки писем поставщикам услуг по отбеливанию зубов, не являющимся стоматологами, утверждая, что их деятельность представляет собой незаконную практику стоматологии, и предписал им воздержаться от данной деятельности. В результате лица, оказывающие услуги по отбеливанию зубов и не являющиеся стоматологами, лишились права заниматься данной деятельностью в штате.

Суд отметил, что Совет подотчетен не общественности, а скорее той отрасли, которую оно регулирует, а именно только стоматологам, поскольку шесть членов Совета из восьми избираются непосредственно их профессиональными коллегами – другими лицензированными стоматологами Северной Каролины. По мнению суда, в данном случае Совет имеет финансовую заинтересованность в ограничении деятельности таких организаций и именно к этому стремится, а также данный рынок услуг контролируется его частными участниками, которые получают выгоду от регулирующего действия Совета. Члены Совета стоматологов руководили собственными стоматологическими практиками, являясь одновременно отдельными экономическими субъектами, поэтому имели личную финансовую заинтересованность в ограничении рынка отбеливания зубов. Таким образом, суд признал нарушение Советом стоматологов антимонопольного законодательства, определив, что действия Совета по рассылке писем с требованиями воздержаться от деятельности поставщикам услуг, не имеющим лицензии Совета, являются антиконкурентными (In the matter of the North Carolina State Board of dental examiners, 2011).

Еще одним подходом, применяемым при передаче государственных полномочий, хотя и не таким распространенным по сравнению с тремя предыдущими, является положение о защите государственной службы от роспуска. Основной его смысл заключается в том, что данный подход призван защитить государственную службу от ухудшений и устранить политические соображения при назначении на государственную службу, требуя, чтобы назначения производились в соответствии с пригодностью и заслугами конкретного лица. Иначе говоря, принцип заслуг требует найма, отбора и продвижения государственных служащих в условиях политического нейтралитета, равных возможностей и конкуренции на основе заслуг и компетентности (Donnelly, 2007).

Некоторые штаты более сдержанно используют положение о защите государственной службы от роспуска, другие, например, Калифорния, Гавайи и Вашингтон, наоборот применяют его более строго. В значительной степени на это влияет позиция судебных органов. К примеру, калифорнийские суды ревностно отстаивают данный подход. Верховный суд данного штата отметил, что незаконны контракты с частными организациями по предоставлению ими различных услуг, если эти услуги носят такой характер, что могут быть выполнены «адекватно и компетентно» лицом, избранным в соответствии с положениями о гражданской службе (State Compensation Ins. Fund v. Riley, 1937).

Суды выделяют три исключения из этого правила, при которых допускается частное делегирование по данному положению: 1) если государство стремится заключить контракт на оказание частной помощи для выполнения новых функций, ранее не выполнявшихся государством (California State Employees' Assn. v. Williams, 1970); 2) в целях получения экономии средств до тех пор, пока другие применимые требования к государственной службе не игнорируются (Cal. State Employees' Ass'n v. Cal., 1988); 3) если передача полномочий используется на экспериментальной основе и она обоснована со-

ображениями экономии и эффективности, соответствующими применимым требованиям государственной службы (Cal. State Employees' Ass'n v. Cal., 1988).

Более сложный и многофакторный анализ частного делегирования, по сравнению с ранее рассмотренными положениями, был проведен Верховным судом штата Техас в деле Техасского фонда борьбы с долгоносиками Болла, в котором суд достаточно детально указал, какие полномочия могут делегироваться, а также выработал условия для осуществления любой делегированной власти (Texas Boll Weevil Eradication Found. v. Lewellen, 1997).

Техасский фонд борьбы с долгоносиками Болла – это орган хлопководов, наделенный законодательными полномочиями для осуществления программ по искоренению долгоносиков-вредителей, которые представляют собой серьезную экономическую угрозу для хлопковой промышленности Техаса.

Данный фонд осуществляет широкие государственные полномочия. Так, Правление фонда может добавить район к зоне уничтожения вредителей при определенных обстоятельствах, если это будет одобрено референдумом хлопководов района. Также Правление фонда уполномочено на определение того, какие конкретно программы ликвидации проводить. Фонд может наложить штрафные санкции за несвоевременную уплату взносов. Хлопковод, который не платит взнос в течение десяти дней с момента возникновения такой обязанности, должен уничтожить свой урожай хлопка. Если он не делает этого, его урожай автоматически объявляется публичной помехой. В таком случае урожай должен быть уничтожен, даже если он не заражен вредителями, за счет его владельца. Урожай, собранный хлопководом, который не произвел оплату взносов, подлежит аресту. Представители фонда могут входить в частную собственность, в которой урожай хлопка подлежит уничтожению, без разрешения собственника для любых целей, предусмотренных законом, включая обработку, мониторинг и уничтожение растущего хлопка или других растений.

Верховный суд штата Техас, посчитав недостаточным применявшийся в Техасе единственный критерий конституционности частного делегирования – вопрос о том, является ли законодательная цель очевидной и существует ли защита от произвольного осуществления власти, выработал восемь критериев для определения конституционности частного делегирования:

1. Подлежат ли действия частного делегата существенному пересмотру со стороны государственного органа или другой ветви государственной власти?
2. Являются ли лица, затронутые действиями частного делегата, адекватно представленными в процессе принятия решений?
3. Ограничиваются ли полномочия частного делегата созданием правил или же он также применяет закон к конкретным лицам?
4. Есть ли у частного делегата денежный или иной личный интерес, который может противоречить его публичной функции?
5. Имеет ли частный делегат право определять преступные деяния или налагать уголовные санкции?
6. Является ли делегирование узким по продолжительности, объему и предмету?

7. Обладает ли частный делегат специальной квалификацией или подготовкой для выполнения порученной ему задачи?
8. Обеспечил ли законодательный орган достаточные стандарты для руководства частным делегатом в его работе?

Суд внимательно изучил передачу государственных полномочий Техасскому фонду борьбы с долгоносиками Болла в свете каждого критерия и пришел к выводу, что, поскольку некоторые из них не были выполнены, делегирование полномочий было неконституционным. Так, в части возможности пересмотра действия частного делегата (первый критерий) суд отметил, что хотя закон предусматривает определенный надзор за фондом со стороны уполномоченного по сельскому хозяйству, данный надзор является «неравномерным и неполным». Так, уполномоченный не имел права пересмотра таких важных решений, как размер взносов, принятых производителями, общая сумма средств, израсходованных на искоренение, сумма задолженности, понесенная фондом, или условия погашения таких долгов.

В данном случае лица, затронутые действиями частного делегата, адекватно представлены в процессе принятия решений (второй критерий), в связи с этим данный критерий удовлетворяет делегированию полномочий, поскольку производители в каждой зоне имеют право голосовать по вопросу о том, следует ли им участвовать в программе ликвидации и тем самым подчиняться юрисдикции фонда, а также могут одобрить или отклонить любую предложенную оценку финансирования ликвидации вредителей.

В части ограничения полномочий частного делегата только созданием правил (третий критерий), по мнению суда, фонд не ограничивался только разработкой руководящих принципов своих программ. Он фактически их применял ко всем производителям в зонах, где эта программа была утверждена.

По поводу наличия у частного делегата корыстных интересов, которые могут противоречить его публичной функции (четвертый критерий), то члены правления фонда – это хлопководы, которые имеют прямой денежный интерес в программах ликвидации, осуществляемых фондом.

Что касается возможности частного делегата определять преступные деяния или налагать уголовные санкции (пятый критерий), фонд имеет право налагать денежные штрафы, уничтожать сельскохозяйственные культуры, а также принимать правила, нарушение которых является уголовным преступлением.

Относительно продолжительности, объема и предмета (шестой критерий) делегирования необходимо отметить, что, несмотря на то, что данное делегирование имеет конкретную, узкую цель – искоренение долгоносиков Болла и других вредителей хлопчатника, ограничение стоимости и продолжительности программы отсутствует, за исключением того, что программа подпадает под действие Закона о техасском закате 1977 г.⁶

⁶ Данный закон предусматривал создание комиссии для проверки большинства государственных учреждений каждые двенадцать лет, чтобы определить, следует ли продолжать их деятельность или целесообразней их упразднить.

и что она должна быть прекращена, как только будут уничтожены долгоносики Болла.

В вопросе наличия у частного делегата специальной квалификации или подготовки для выполнения порученной ему задачи (седьмой критерий) в решении указывается, что хотя этот закон призван позволить тем, кто имеет непосредственный опыт в хлопковой промышленности, возглавить работу по искоренению вредителей, нет никаких гарантий того, что избранные лица действительно будут обладать специальной квалификацией или подготовкой в отношении искоренения долгоносиков. Более того, суд отметил, что неудовлетворение данного критерия оправдывается удовлетворением критерия об адекватном представительстве лиц, затронутых частными делегатами в процессе принятия решений (второй критерий). При этом суд подчеркнул, что трудно одновременно гарантировать адекватное представительство тех, кого это делегирование затрагивает, и наделить группу экспертов полномочиями по принятию решений.

Наконец, критерий наличия достаточных стандартов для руководства частным делегатом в его работе (восьмой критерий) также против частного делегирования. Законодательный орган предусмотрел очень мало законодательных норм для руководства фондом. Хотя закон предусматривает процедуры проведения зональных референдумов и определяет полномочия и обязанности совета фонда, он не дает никаких указаний относительно того, каким образом должны устанавливаться начисленные взносы или какая сумма долга может возникнуть у фонда. Таким образом, на практике фонд имел полную свободу действий по многим вопросам.

В заключение суд отметил, что передача полномочий частным субъектам не обязательно должна удовлетворять всем восьми указанным критериям, но в то же время суды должны, когда это возможно, узко читать частное делегирование, чтобы подтвердить их законность.

В данном деле, по мнению суда, недействительность делегирования не зависит от какого-либо одного положения закона, которое может быть узко истолковано; скорее, закон в целом представляет собой чрезмерно широкое делегирование законодательной власти частному субъекту, нарушая большинство из восьми критериев, которые изложены в решении.

Таким образом, судебная и административная практика США по передаче государственных полномочий организациям заключает в себе большое число кейсов. В США также под критериями допустимости передачи государственных полномочий организациям понимаются критерии конституционности такой передачи, поскольку частное делегирование не должно нарушать определенные конституционные принципы. Как отмечается, судами США в течение нескольких десятилетий выработаны и применяются разные, в том числе по своей форме, критерии, что показывает достаточно сильную развитость как в целом института передачи полномочий, так и конкретно разработки вопроса критериев и условий конституционности частного делегирования в данной стране.

Критерии передачи государственных полномочий организациям, используемые в европейских странах и Европейском союзе

Многие европейские страны также располагают обширным опытом в сфере частного делегирования в силу достаточно длительной продолжительности его существования в этих государствах. К примеру, в Германии истинными примерами частного делегирования являются специальные агенты (Beliehene) – физические и юридические лица частного права, которым на основании закона, административного акта или административного договора переданы конкретные властные полномочия для осуществления их от собственного имени (Мицкевич, 2008). Данные специальные агенты (Beliehene) согласно § 1 абз. 4 Закона об административных процедурах являются органом в функциональном смысле (Мицкевич, 2002) и входят в систему публичного управления, осуществляют опосредованное государственное управление. Их действия (решения) могут быть обжалованы в административном суде. Специальные агенты (Beliehene) также самостоятельно несут ответственность перед гражданином в соответствии с § 839 Гражданского уложения во взаимосвязи со ст. 34 Основного закона (Васильева, 2008).

Так, например, в целях реализации Положения об экологическом аудите (Öko-Audit-Verordnung) необходимо было создать специальный орган, который бы осуществлял экологическую экспертизу. Вместо этого экологическую экспертизу поручили осуществлять обществу с ограниченной ответственностью как специальному агенту (Beliehene). Использование специальных агентов (Beliehene) возможно только на основании норм закона. На основании нормы закона может быть издан административный акт или заключен публично-правовой договор (Васильева, 2008).

Во Франции несколько иная ситуация с частным делегированием. Подлинные примеры реализации государственных полномочий независимыми организациями, как в Германии, во Франции отсутствуют. Существуют независимые административные органы (в Великобритании такие органы (организации) носят название «кванго»), появившиеся впервые в 1978 г., которые создаются обычно на основании закона в областях, «чувствительных» для прав граждан, – борьба против бюрократии, регуляция рыночной экономики с целью защиты граждан, информации и коммуникации. В этой связи у них двойная роль – представление интересов как граждан, так и публичной власти. К этим органам относятся банковская комиссия, совет по конкуренции, комиссия по биржевым операциям, Высший совет агентства «Франс-Пресс» и др. (Талапина, 2011).

У этих органов могут быть нормативные полномочия (издание общих норм или консультирование) и контрольные полномочия (пресечение нарушений, иногда право административной репрессии). Они сами не ответственны за регулирование своего сектора, но разделяют эту функцию с правительством и судом. Кроме того, данные органы представляют доклад о своей деятельности, часто публичный (там же).

Относительно независимых административных органов Конституционный Совет Франции выработал следующие принципы (критерии):

- независимость этих органов не должна нарушать принцип субординации, поскольку эти субъекты относятся к государству и подчинены судебному контролю;
- закон может наделять данные органы регламентированной компетенцией (правом издания нормативных актов), но только в отношении мер ограниченного круга действия, как по полю их применения, так и через их содержание, посредством механизма одобрения компетентного министра;
- власть налагать санкции существует при тех же условиях, что и обычные административные санкции. Эти санкции должны подчиняться пяти принципам: соответствие наказания совершенному нарушению; отсутствие наказания, лишаящего свободы; пропорциональность (соответствие миссии органа); несовместимость с уголовными санкциями; гарантия прав и свобод (право на судебное обжалование) (там же).

По сути, Конституционным Советом Франции выработаны критерии передачи государственных полномочий таким органам. Единственное, слово «независимый» не совсем вписывается в название данных органов в связи с тем, что они не являются полностью независимыми от государства. В этой связи данные органы больше напоминают российские государственные корпорации и публично-правовые компании, а такую передачу полномочий нельзя отнести к подлинным примерам передачи государственных полномочий организациям. В любом случае, в отношении передачи полномочий указанным органам выработаны достаточно важные приведенные выше критерии.

Европейский союз также имеет свои примеры частного делегирования. Так, основополагающим делом, связанным с передачей государственных полномочий организациям в судебной практике Европейского сообщества, является дело Мерони против Высшего органа Европейского сообщества угля и стали (Meroni & Co., Industrie Metallurgiche S.A.S. v High Authority of the European Coal and Steel Community, 1958). В данном деле речь идет о решении 14/55 Высшего органа Европейского сообщества угля и стали, которое делегировало свои полномочия Объединенному бюро потребителей лома черных металлов и Фонду выравнивания импорта лома черных металлов – брюссельским учреждениям, которым было поручено создать финансовую структуру для обеспечения регулярных поставок лома черных металлов на общий рынок.

В указанном деле Европейским Судом (высшая инстанция Суда Европейского союза)⁷ также были выработаны определенные критерии для осуществления частного делегирования. Так, в решении было обращено внимание на следующие моменты:

- 1) Делегированная власть может иметь не больше власти, чем та, которой пользуется делегирующая власть.

В данном деле Европейский Суд отметил, что если бы делегированные полномочия осуществлялись непосредственно Высшим органом Европей-

⁷ Не путать с Европейским судом по правам человека.

ского сообщества угля и стали, то указанный орган должен был бы соблюдать определенные процедуры, предусмотренные Договором о создании Европейского объединения угля и стали (Парижский договор) (далее – Договор), такие как изложение причин своих решений, рассмотрение своих решений Европейским Судом и т.д. А поскольку эти условия не были привязаны к полномочиям, делегированным брюссельским учреждениям, то в действительности им предоставлены более широкие полномочия, чем те, которые Высший орган имеет по Договору. Следовательно, по мнению Европейского Суда, данное делегирование нарушило Договор. Указанный первый критерий Мерони ограничивает диапазон делегируемой власти – не более того, чем пользуется делегирующая сторона, а также требует, чтобы к осуществлению государственных полномочий организациями предъ-являлись те же условия и требования, что и для делегирующего органа.

2) Делегирование полномочий может быть законным только в том случае, если оно предполагает четко определенные исполнительные полномочия, осуществление которых, следовательно, может подлежать строгому пересмотру делегирующей стороны и иных органов публичной власти в свете объективных критериев, определенных делегирующим органом.

По мнению Европейского Суда, такое делегирование отличается от делегирования дискреционных полномочий, что само по себе является довольно проблематичным, поскольку оно предполагает «фактическую передачу ответственности», когда выбор делегирующей стороны заменяется выбором частного делегата. Второй критерий, по-видимому, сосредоточен на контроле за объемом полномочий, которые могут быть делегированы (Donnelly, 2007). На этом основании была также признана недостаточной конкретизация объема переданных полномочий. Предоставление полномочий по таким критериям, как определение «максимальной импортной цены», «цены выравнивания» и «критериев для расчета экономии на ломе», предполагает «широкую свободу усмотрения» и требует согласования многих требований разнообразной и сложной экономической политики. Объективные критерии, определяющие решение учреждений, отсутствовали, и, хотя Высший орган оставил за собой право отказать в одобрении любого решения брюссельских учреждений, данное обстоятельство не было сочтено достаточным для обеспечения того, чтобы передача полномочий оставалась в рамках рекомендованных судом пределов.

3) Даже в том случае, когда определенный орган власти имеет право делегировать свои полномочия, делегирование не может быть презумпцией, и делегирующий орган должен принять четкое решение о передаче полномочий. Данное положение означает, что акт делегирования должен быть сформулирован и не может возникнуть автоматически.

Третий критерий Мерони не накладывает существенного ограничения на делегирование и заявляет о том, что акт делегирования должен быть четко сформулирован. Данный критерий является напоминанием о международном контексте решения Мерони, которое было принято в то время, когда Европейский союз был гораздо менее интегрирован и развит, чем в настоящее время.

Таким образом, вопрос критериев и условий передачи государственных полномочий организациям во Франции и Германии не столь сильно проработан. В то время как в рамках Европейского союза по делу Мерони Европейским Судом были сформулированы очень ценные критерии для управления частным делегированием, которые в большей степени нашли свое дальнейшее активное применение во внесудебном порядке, нежели в судебной практике (там же).

Особенности применения зарубежных критериев допустимости передачи государственных полномочий организациям в российском правовом порядке

Целью настоящей работы является не только описание ситуации по рассматриваемому вопросу в США и Европе, а также то, что конкретно из наработанного данными государствами в вопросе частного делегирования опыта может оказаться полезным для российского правового порядка, имея в виду, что «задача вовсе не в копировании западного правового регулирования, а в устранении недостатков российского права с помощью сравнительно-правовых знаний» (Слыщенко, 2018, с. 229).

Проанализировав отечественный и зарубежный опыт применения критериев передачи государственных полномочий организациям, выясним, какие из них могут представлять наибольший интерес для современной России с учетом особенностей развития нашей страны и нашей правовой системы.

Если рассматривать исторический аспект развития института передачи государственных полномочий организациям в России, то, в отличие от западных стран, оно началось совсем недавно, а именно после распада СССР. Тогда как, например, в США данный институт возник и начал развиваться уже с XIX в.

Важно также отметить, что по сравнению с Россией, где государство в виде своего первого лица (царь, император, генеральный секретарь и т.д.) с древних времен и по сей день играет роль своего рода патриарха и отца для народа (Краснов, 2008), в США, напротив, существует традиционное недоверие к государственному механизму, что, в свою очередь, заложило основу для иного понимания, в том числе таких вещей, как неприкосновенность частной жизни. «По существу, американское право на защиту частной жизни... представляет собой свободу от государственного вмешательства, особенно в стенах своего дома... На первый план выдвигаются опасения, относящиеся к поддержанию своего рода личного суверенитета в собственных стенах» (Whitman, 2004).

Поэтому не все случаи делегирования полномочий, практикующиеся на Западе, возможны в России. По крайней мере, невозможно даже представить, чтобы в России в ближайшее время, например, появились частные тюрьмы.

Еще одним немаловажным моментом в этом вопросе является реальная развитость механизмов рыночной экономики. Данный механизм в США

и Европе сложился и функционирует уже несколько веков, в то время как на путь рыночной экономики Россия встала только после распада СССР, и сегодня наша экономика еще далека от реальной рыночной, поскольку настоящая рыночная экономика не предполагает столь существенного ее регулирования и присутствия в ней государства (Доклад ФАС России, 2019, с. 13–15).

Важно понимать, что развитие института частного делегирования напрямую связано с развитостью рыночной экономики, и ее слабое развитие является непреодолимой преградой для частного делегирования. Без обоюдной выгоды для независимых частных делегатов и государства невозможно активное развитие частного делегирования (Donnelly, 2007). Поэтому если в практике западных стран стало вполне естественным подчинение правового регулирования в вопросе делегирования полномочий рациональности человека экономического (*homo economicus*), который стремится к увеличению собственного благосостояния посредством не вполне безупречных, но все же эффективных рыночных механизмов (Слыщенков, 2018, с. 240), то у нас такой подход осложнен отсутствием нормально функционирующих механизмов рыночной экономики и сложившейся ментальностью. Понимание сути и смысла частной собственности и рыночной экономики людьми нашей страны кардинально отличается от ее понимания жителями развитых западных стран⁸. Кроме того, сказываются особенности развития России, связанные прежде всего с ее уникальной культурой и менталитетом, в которых духовная составляющая для человека превалирует над материальной⁹.

В целом, учитывая культурные и иные особенности нашего государства, рассмотренные критерии допустимости (конституционности) частного делегирования в других странах вполне можно применить и в нашей стране. Следуя практике судов США и Европы, Конституционный Суд РФ, например, также может принять аналогичные критерии и стандарты допустимости частного делегирования, проведя их тщательный анализ и решив, какие из приведенных ранее критериев наиболее эффективны и практичны в применении, а также соответствуют особенностям российского государства. Так, например, подход, примененный Верховным судом штата Техас, при котором для решения вопроса о допустимости частного делегирования используются одновременно несколько критериев, представляется наиболее предпочтительным и эффективным, поскольку в таких случаях данные критерии более конкретны и сокращают простор для интерпретаций частного делегирования, могущим привести не к тем результатам, которые предполагались. Практически все рассмотренные отдельные положения и критерии по сути соответствуют критериям Верховного суда штата Техас, они учитывают большее количество вопросов и проблем, которые могут

⁸ Россияне оказались не готовы к рыночной экономике. URL: <https://inosmi.ru/economic/20160219/235469451.html> (дата обращения: 29.11.2020). Большая часть россиян не приемлет рыночной экономики. URL: <http://krasvremya.ru/bolshaya-chast-rossiyan-ne-priemlet-rynchnoj-ekonomiki/> (дата обращения: 29.11.2020).

⁹ Нужны ли России «универсальные» ценности? URL: <https://rg.ru/2020/06/17/nuzhny-li-rossii-universalnye-cennosti.html> (дата обращения: 29.11.2020).

возникнуть при передаче полномочий. Более того, подобные критерии являются своеобразным чек-листом, на который можно ориентироваться при передаче государственных полномочий организациям.

Представляется, что только такой достаточно жесткий, строгий и конкретный подход в этом вопросе, примененный Верховным судом штата Техас, позволит увидеть в целом определенную пользу и эффект института делегирования государственных полномочий организациям для государственного управления и развития экономики, поскольку в настоящее время даже в США и Европе отмечается, что многие случаи частного делегирования неэффективны (Donnelly, 2007). Что касается российского права, то подобные критерии существенно помогли бы ограничить и сделать более обоснованной передачу многих государственных полномочий таким организациям, как государственные корпорации и Фонд «Сколково», об эффективности и законности передачи которым государственных полномочий постоянно не утихают споры¹⁰ (Комарова, 2011; Мочалов, 2011).

Таким образом, частное делегирование является одним из механизмов решения проблем государственного управления и развития экономики, и как таковой он должен быть качественным и эффективным. И именно детальные критерии значительно повышают эффективность передачи государственных полномочий организациям и предотвращают возникновение нежелательных ситуаций, а потому наиболее предпочтительны также и для российского правопорядка.

Заключение

Что касается возможности применения зарубежных критериев передачи государственных полномочий организациям в российском правопорядке, то нужно четко представлять, что какие-либо гарантии того, что данные иностранные образцы являются лучшим решением для отечественного правопорядка, в этом вопросе отсутствуют. По сути, рассмотренные критерии – это один из вариантов того, каким образом возможно правовое регулирование в этой сфере.

Чужой опыт необходимо учитывать, поскольку представленные критерии – это результат многолетней законодательной и правоприменительной практики и представляют собой ценный материал, изучение и анализ которого поможет избежать многих ошибок и использовать очевидные преимущества при разработке отечественного правового регулирования в вопросе установления и применения критериев и условий передачи государственных полномочий организациям.

¹⁰ Убивают конкурентов: глава ФАС призвал уничтожить госкорпорации. URL: <https://www.gazeta.ru/business/2019/08/29/12610621.shtml> (дата обращения: 30.11.2020).

ЛИТЕРАТУРА

1. Васильева С.В. Передача государственных полномочий организациям: правовой механизм // Сравнительное конституционное обозрение. – 2015. – № 5. – Т. 108. – С. 28–37.
2. Васильева А.Ф. Делегирование государственных функций субъектам частного права // Правоведение. – СПб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та, 2008. – № 2. – С. 65–75.
3. Комарова В.В. Особый правовой статус территорий в России (на примере инновационного центра «Сколково») // Российская юстиция. – М.: Юрист, 2011. – № 6. – С. 44–47.
4. Краснов М.А. Глава государства: рецепция идеи «отцовства» // Общественные науки и современность. – М.: Наука, 2008. – № 5. – С. 68–79.
5. Мицкевич Л.А. Основы административного права Германии: Монография. Красноярск: ИПК СФУ, 2008.
6. Мицкевич Л. А. Понятие государственного управления в административном праве Германии // Государство и право. – 2002. – № 6. – С. 85–90.
7. Мочалов А.Н. Сколково: конституционно-правовая инновация. 2011. URL: http://constpravo.ucoz.ru/skolkovo_konstitucionno-pravovaja_innovacija.pdf. (дата обращения: 30.11.2020).
8. Романовская О. В. Конституционные основы делегирования государственно-властных полномочий негосударственным организациям. Монография. – М.: Проект, 2019.
9. Слыщенко В.А. Методы сравнительного правоведения: значение для постсоветской юриспруденции // Проблемы постсоветской теории и философии права: перспективы свободного общества. Сборник статей. – М.: Юрлитинформ, 2018. – С. 224–270.
10. Талапина Э.В. Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект): монография // СПС «Консультант Плюс».
11. Талапина Э. В. Публичное право и экономика: Курс лекций. – М.: Волтерс Клувер, 2011.
12. Ямпольская Ц.А. Общественные организации и развитие советской социалистической государственности. – М.: Юрид. лит., 1965.
13. Ястребов О.А. Делегирование государственных полномочий и функций негосударственным организациям // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. – 2016. – № 5. – С. 31–39.
14. David M. Lawrence. Private Exercise of Governmental Power, 61 Ind. L.J. 647 (Fall, 1986). URL: <https://advance.lexis.com/api/document?collection=analytical-materials&id=urn:contentItem:3S3V-2680-00CW-G0JW-00000-00&context=1516831> (дата обращения: 27.08.2020).
15. Donnelly C. M. Delegation of governmental power to private parties: a comparative Perspective. Oxford University Press. 2007. P. 457.

16. Liebmann G. W. Delegation to Private Parties in American Constitutional Law // Indiana Law Journal. 1975. Vol. 50. Iss. 4. Article 3. URL: <https://www.repository.law.indiana.edu/ilj/vol50/iss4/3> (дата обращения: 27.08.2020).
17. Jaffe L.L. Law Making by Private Groups. 51 HARV. L. REV. 201, 248. 1937.
18. Volokh A. The New Private-Regulation Skepticism: Due Process, Non-Delegation, And Antitrust Challenges. 37 Harv. J.L. & Pub. Pol'y 931 (Summer, 2014). URL: <https://advance.lexis.com/api/document?collection=analytical-materials&id=urn:contentItem:5CJX-4GX0-00CW-H0K4-00000-00&context=1516831> (дата обращения: 27.08.2020).
19. Whitman J.Q. The Two Western Cultures of Privacy: Dignity versus Liberty // The Yale Law Journal. 2004. Vol. 113. № 6. P. 1151–1221.

ОФИЦИАЛЬНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

1. Доклад ФАС России о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2019 год. URL: <https://fas.gov.ru/documents/686911> (дата обращения: 29.11.2020).
2. Cal. State Employees' Ass'n v. Cal., 199 Cal. App. 3d 840, 245 Cal. Rptr. 232, 1988 Cal. App. LEXIS 245 (Court of Appeal of California, Third Appellate District March 22, 1988). URL: <https://advance.lexis.com/api/document?collection=cases&id=urn:contentItem:3RX6-JG60-003D-J0G2-00000-00&context=1516831> (дата обращения: 27.08.2020).
3. California State Employees' Assn. v. Williams, 7 Cal. App. 3d 390, 86 Cal. Rptr. 305, 1970 Cal. App. LEXIS 2171 (Court of Appeal of California, Third Appellate District April 13, 1970). URL: <https://advance.lexis.com/api/document?collection=cases&id=urn:contentItem:3RRS-95N0-003C-J4KS-00000-00&context=1516831> (дата обращения: 27.08.2020).
4. Currin v. Wallace, 306 U.S. 1, 59 S. Ct. 379, 83 L. Ed. 441, 1939 U.S. LEXIS 854 (Supreme Court of the United States January 30, 1939, Decided). URL: <https://advance.lexis.com/api/document?collection=cases&id=urn:contentItem:3S4X-87D0-003B-74CX-00000-00&context=1516831> (дата обращения: 27.08.2020).
5. Gardiner v. Stanley Orchards, Inc., 105 Misc. 2d 460, 432 N.Y.S.2d 335, 1980 N.Y. Misc. LEXIS 2527 (Supreme Court of New York, Special Term, Ulster County September 30, 1980). URL: <https://advance.lexis.com/api/document?collection=cases&id=urn:contentItem:3RRS-G7M0-003C-F0NF-00000-00&context=1516831> (дата обращения: 27.08.2020).
6. In re Donovan J., 58 Cal. App. 4th 1474, 68 Cal. Rptr. 2d 714, 1997 Cal. App. LEXIS 905, 97 Cal. Daily Op. Service 8536, 97 Daily Journal DAR 13786 (Court of Appeal of California, Second Appellate District, Division Four November 6, 1997, Decided). URL: <https://advance.lexis.com/api/document?collection=cases&id=urn:contentItem:3RJ8-M3V0-0039-40BW-00000-00&context=1516831> (дата обращения: 27.08.2020).

7. In the Matter of The North Carolina State Board of Dental Examiners, 151 F.T.C. 607, 2011 FTC LEXIS 188. URL: <https://advance.lexis.com/api/document?collection=administrative-materials&id=urn:contentItem:53RF-N950-01KP-416P-00000-00&context=1516831> (дата обращения: 27.08.2020).
8. Meroni & Co., Industrie Metallurgiche S.A.S. v High Authority of the European Coal and Steel Community. Judgment of the European Court of Justice, June 13, 1958. Case 9–56.
9. Motor Vehicle Mfrs. Ass'n v. State, 75 N.Y.2d 175, 550 N.E.2d 919, 551 N.Y.S.2d 470, 1990 N.Y. LEXIS 89 (Court of Appeals of New York January 18, 1990, Decided). URL: <https://advance.lexis.com/api/document?collection=cases&id=urn:contentItem:3S2R-9PD0-003V-B291-00000-00&context=1516831> (дата обращения: 27.08.2020).
10. State Compensation Ins. Fund v. Riley, 9 Cal. 2d 126, 69 P.2d 985, 1937 Cal. LEXIS 368, 111 A.L.R. 1503 (Supreme Court of California June 24, 1937). URL: <https://advance.lexis.com/api/document?collection=cases&id=urn:contentItem:3RRS-96Y0-003D-W1XN-00000-00&context=1516831> (дата обращения: 27.08.2020).
11. Texas Boll Weevil Eradication Found. v. Lewellen, 952 S.W.2d 454, 1997 Tex. LEXIS 48, 40 Tex. Sup. J. 523 (Supreme Court of Texas April 30, 1997, Delivered). URL: <https://advance.lexis.com/api/document?collection=cases&id=urn:contentItem:3S0V-17V0-003C-20RV-00000-00&context=1516831> (дата обращения: 27.08.2020).

CRITERIA (CONDITIONS) FOR THE DELEGATION OF STATE POWERS TO ORGANIZATIONS: THE EXPERIENCE OF FOREIGN COUNTRIES

Rafael Z. Khasyanov

Postgraduate Student of the Department of Public Law Disciplines
of the National Research University Higher School of Economics.

Address: 20 Miasnitskaya Str, 101000 Moscow, Russian Federation.

E-mail: raf1944@rambler.ru

ORCID: 0000-0002-9363-0460

Researcher ID: A-8502-2018

SPIN-код РИНЦ: 7919-2227

Abstract

The article presents the study and analysis of the experience of foreign countries in the issue of criteria and conditions for delegating state powers to organizations. The purpose of the study is to identify the most optimal and effective approaches to establishing and applying criteria and conditions for the delegation of state powers to organi-

zations. The research tasks in this work include examining the Russian experience and positions of Russian scientists on this issue, and the US experience, where most fully and disclosed in detail studied the issue, and analysing the experience of European countries such as France and Germany, and the European Union. As a research method, the author uses analysis of the scientists' positions and mainly the judicial practice of foreign courts, which consider and explore the criteria and conditions for the delegation of state powers to organizations. The study showed that there is no detailed legal regulation of criteria and conditions for the delegation of state powers to organizations in the Russian law. The analysis of foreign judicial practice has led the author to the conclusion that the most effective approach to the application of criteria and conditions for the delegation of state powers to organizations is a multi-factor analysis, like the one developed by the Supreme court of Texas, including several independent criteria, which makes them more specific and reduces the scope for different interpretations of delegating the powers.

Keywords: state powers; criteria for delegation of powers; private delegation; private delegate; non-delegation doctrine; the Due Process Clause.

Citation: Khasyanov, R.Z. (2021). Kriterii (usloviya) peredachi gosudarstvennykh polnomochiy organizatsiyam: opyt zarubezhnykh stran [Criteria (conditions) for the delegation of state powers to organizations: The experience of foreign countries]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 155–179 (in Russian).

REFERENCES

1. Vasil'eva, S.V. (2015). Peredacha gosudarstvennykh polnomochiy organizatsiyam: pravovoy mekhanizm [The transfer of state powers to organizations: Legal mechanism]. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie*, no 5, vol. 108, pp. 28–37.
2. Vasil'eva, A.F. (2008). Delegirovanie gosudarstvennykh funktsii sub»ektam chastnogo prava [Delegation of state functions to subjects of private law: Comparative analysis]. *Pravovedenie*, no 2, pp. 65–75.
3. Komarova, V.V. (2011). Osobyi pravovoi status territorii v Rossii (na primere innovatsionnogo tsentra «Skolkovo») [Special legal status of territories in Russia (the study of the SKOLKOVO innovation center)]. *Rossiyskaya yustitsiya*, no 6, pp. 44–47.
4. Krasnov, M.A. (2008). Glava gosudarstva: retseptsiya idei «otsovstva» [Head of state: reception of the idea of «fatherhood»]. *Obshchestvennye nauki i sovremennost'*, no 5, pp. 68–79.
5. Mitskevich, L.A. (2008). *Osnovy administrativnogo prava Germanii: Monografiya* [Fundamentals of administrative law in Germany: A monograph]. Krasnoyarsk: IPK SFU.
6. Mitskevich, L. A. (2002). Ponyatie gosudarstvennogo upravleniya v administrativnom prave Germanii [The concept of public administration in the administrative law of Germany]. *Gosudarstvo i pravo*, no 6, pp. 85–90.
7. Mochalov, A.N. (2011). *Skolkovo: konstitutsionno-pravovaya innovatsiya* [SKOLKOVO: constitutional and legal innovation]. Available at: http://constpravo.ucoz.ru/skolkovo_konstitucionno-pravovaja_innovaciya.pdf (accessed: 30 November 2020).

8. Romanovskaya, O.V. (2019). *Konstitutsionnye osnovy delegirovaniya gosudarstvenno-vlastnykh polnomochii negosudarstvennym organizatsiyam. Monografiya* [The constitutional basis for the delegation of state power non-governmental organizations]. Moscow: Prospekt.
9. Slyshchenkov, V.A. (2018). *Metody sravnitel'nogo pravovedeniya: znachenie dlya postsovetskoi yurisprudentsii* [Methods of comparative law: Implications for post-soviet jurisprudence]. In: *Problemy postsovetskoi teorii i filosofii prava: perspektivy svobodnogo obshchestva. Sbornik statei* [Problems of post-Soviet theory and philosophy of law: Prospects for a free society. Digest of articles]. Moscow: Yurlitinform, pp. 224–270.
10. Talapina, E.V. (2015). *Gosudarstvennoe upravlenie v informatsionnom obshchestve (pravovoi aspekt): monografiya* [Public administration in the information society (legal aspect)]. SPS «Konsul'tant Plyus».
11. Talapina, E.V. (2011). *Publichnoe pravo i ekonomika: kurs leksii* [Public law and economics]. Moscow: Volters Kluver.
12. Yampol'skaya, Ts.A. (1965). *Obshchestvennye organizatsii i razvitie sovetskoi sotsialisticheskoi gosudarstvennosti* [Public organizations and the development of the Soviet socialist statehood]. Moscow: Yuridicheskaya literatura.
13. Yastrebov, O.A. (2016). *Delegirovanie gosudarstvennykh polnomochiy i funktsiy negosudarstvennym organizatsiyam* [Delegation of state powers and functions to non-governmental organizations]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 11. Pravo*, no 5, pp. 31–39.
14. Lawrence, D. M. (1986). Private exercise of governmental power, 61 Ind. L.J. 647. Available at: <https://advance.lexis.com/api/document?collection=analytical-materials&id=urn:contentItem:3S3V-2680-00CW-G0JW-00000-00&context=1516831> (accessed: 27 August 2020).
15. Donnelly, C.M. (2007). *Delegation of governmental power to private parties: a comparative Perspective*. Oxford University Press.
16. Liebmann, G.W. (1975). Delegation to private parties in American constitutional law. *Indiana Law Journal*, vol. 50, no 4, art. 3. Available at: <https://www.repository.law.indiana.edu/ilj/vol50/iss4/3> (accessed: 27 August 2020).
17. Jaffe, L.L. (1937). *Law Making by Private Groups*, 51 HARV. L. REV. 201, 248.
18. Volokh, A. (2014). The new private-regulation skepticism: Due process, non-delegation, and antitrust challenges. *Harvard Journal of Law and Public Policy*, vol. 37, no. 3. Available at: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2335659> (accessed: 27 August 2020).
19. Whitman, J.Q. (2004). The two western cultures of privacy: Dignity versus liberty. *The Yale Law Journal*, vol. 113, no 6, pp. 1151–1221.

OFFICIAL DOCUMENTS

1. Doklad FAS Rossii o sostoyanii konkurentsii v Rossiiskoi Federatsii za 2019 god. Available at: <https://fas.gov.ru/documents/686911> (accessed: 29 November 2020).

2. Cal. State Employees' Ass'n v. Cal. (1988). 199 Cal. App. 3d 840, 245 Cal. Rptr. 232, 1988 Cal. App. LEXIS 245 (Court of Appeal of California, Third Appellate District March 22, 1988). Available at: <https://advance.lexis.com/api/document?collection=cases&id=urn:contentItem:3RX6-JG60-003D-J0G2-00000-00&context=1516831> (accessed: 27 August 2020).
3. California State Employees' Assn. v. Williams (1970). 7 Cal. App. 3d 390, 86 Cal. Rptr. 305, 1970 Cal. App. LEXIS 2171 (Court of Appeal of California, Third Appellate District April 13, 1970). Available at: <https://advance.lexis.com/api/document?collection=cases&id=urn:contentItem:3RRS-95N0-003C-J4KS-00000-00&context=1516831> (accessed: 27 August 2020).
4. Curriu v. Wallace (1939). 306 U.S. 1, 59 S. Ct. 379, 83 L. Ed. 441, 1939 U.S. LEXIS 854 (Supreme Court of the United States January 30, 1939, Decided). Available at: <https://advance.lexis.com/api/document?collection=cases&id=urn:contentItem:3S4X-87D0-003B-74CX-00000-00&context=1516831> (accessed: 27 August 2020).
5. Gardiner v. Stanley Orchards, Inc. (1980). 105 Misc. 2d 460, 432 N.Y.S.2d 335, 1980 N.Y. Misc. LEXIS 2527 (Supreme Court of New York, Special Term, Ulster County September 30, 1980). Available at: <https://advance.lexis.com/api/document?collection=cases&id=urn:contentItem:3RRS-G7M0-003C-F0NF-00000-00&context=1516831> (accessed: 27 August 2020).
6. In re Donovan J. (1997). 58 Cal. App. 4th 1474, 68 Cal. Rptr. 2d 714, 1997 Cal. App. LEXIS 905, 97 Cal. Daily Op. Service 8536, 97 Daily Journal DAR 13786 (Court of Appeal of California, Second Appellate District, Division Four November 6, 1997, Decided). Available at: <https://advance.lexis.com/api/document?collection=cases&id=urn:contentItem:3RJ8-M3V0-0039-40BW-00000-00&context=1516831> (accessed: 27 August 2020).
7. In the Matter of The North Carolina State Board of Dental Examiners (2011). 151 F.T.C. 607, 2011 FTC LEXIS 188. Available at: <https://advance.lexis.com/api/document?collection=admin-istrative-materials&id=urn:contentItem:53RF-N950-01KP-416P-00000-00&context=1516831> (accessed: 27 August 2020).
8. Meroni & Co., Industrie Metallurgiche S.A.S. v High Authority of the European Coal and Steel Community (1958). Judgment of the European Court of Justice, June 13, 1958. Case 9–56.
9. Motor Vehicle Mfrs. Ass'n v. State (1990). 75 N.Y.2d 175, 550 N.E.2d 919, 551 N.Y.S.2d 470, 1990 N.Y. LEXIS 89 (Court of Appeals of New York January 18, 1990, Decided). Available at: <https://advance.lexis.com/api/document?collection=cases&id=urn:contentItem:3S2R-9PD0-003V-B291-00000-00&context=1516831> (accessed: 27 August 2020).
10. State Compensation Ins. Fund v. Riley (1937) 9 Cal. 2d 126, 69 P.2d 985, 1937 Cal. LEXIS 368, 111 A.L.R. 1503 (Supreme Court of California June 24, 1937). Available at: <https://advance.lexis.com/api/document?collection=cases&id=urn:contentItem:3RRS-96Y0-003D-W1XN-00000-00&context=1516831> (accessed: 27 August 2020).
11. Texas Boll Weevil Eradication Found. v. Lewellen (1997). 952 S.W.2d 454, 1997 Tex. LEXIS 48, 40 Tex. Sup. J. 523 (Supreme Court of Texas April 30, 1997, Delivered). Available at: <https://advance.lexis.com/api/document?collection=cases&id=urn:contentItem:3S0V-17V0-003C-20RV-00000-00&context=1516831> (accessed: 27 August 2020).