

ПРОБЛЕМА ДЕЛЕГИРОВАНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ НЕГОСУДАРСТВЕННЫМ ОРГАНИЗАЦИЯМ (на примере торгово-промышленных палат в Российской Федерации)

© Тютрин И. В., 2007

И. В. Тютрин — аспирант
кафедры конституционного права
Юридического института ИГУ

Классическое понимание делегирования государственных полномочий подразумевает передачу определенных властных функций органом власти одного уровня органу власти другого уровня¹.

Именно в духе «классического делегирования» сформулирована статья 132 Конституции РФ, позволяющая наделять органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Неудивительно также, что исследованию именно классического делегирования посвящено большинство научных работ².

При этом вопрос о возможности передачи отдельных государственных полномочий не публично-правовым образованиям, которыми являются органы местного самоуправления, а частно-правовым субъектам, остался практически не исследованным, несмотря на то, что некоторые авторы справедливо отмечают, что такая возможность не исключена³.

Необходимость изучения данного вопроса, с нашей точки зрения, давно назрела, так как, несмотря на его слабую разработку как в российской юридической науке, так и российском законодательстве, делегирование государственных полномочий негосударственным организациям имеет место на практике. Рискнем утверждать, что подтверждением этому служат появление института саморегулируемых организаций и выступление от имени государства при реализации своих функций таких организаций, как нотариальные палаты, а также осуществление некоторых государственно-властных полномочий Торгово-промышленной палатой РФ.

В частности, среди таких полномочий Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, с нашей точки зрения, можно выделить:

- выдачу сертификатов происхождения товаров и иных внешнеторговых документов;
- оформление таможенных карнетов АТА;
- свидетельствование обстоятельств форс-мажора, а также торговых и портовых обычаев, принятых в РФ;
- регистрацию представительств иностранных торгово-промышленных палат, смешанных палат, ассоциаций и союзов предпринимателей;
- аккредитацию на территории Российской Федерации представительств иностранных фирм и организаций.

Говоря о потенциальной возможности и некоторых практических примерах успешного делегирования государственных полномочий негосударственным организациям, в частности Торгово-промышленной палате РФ, необходимо признать, что такая возможность прямо не закреплена в Конституции России, но вытекает из анализа норм действующего законодательства.

Так, например, в статье 15 Закона РФ «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации» от 7 июля 1993 г. № 5340-1 говорится, что Торгово-промышленная палата Российской Федерации выдает разрешения на открытие в Российской Федерации представительств иностранных торговых палат, смешанных торговых палат, федераций, ассоциаций и союзов предпринимателей, а также иностранных фирм и организаций, в сотрудничестве с которыми заинтересованы члены торгово-промышленных палат⁴.

Функция выдачи разрешения на открытие на территории РФ представительств иностранных организаций носит ярко выраженный властный характер, что позволяет нам утверждать, что ее осуществление негосударственной организацией подтверждает возможность делегирования государственных полномочий.

Дополнительным аргументом возможности передачи отдельных государственных полномочий негосударственным организациям служит Постановление Конституционного суда от 19 мая 1998 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате», которое указывает, что: «... Конституция Российской Федерации... не запрещает государству **передавать** отдельные полномочия исполнительных органов власти негосударственным организациям, участвующим в выполнении функций публичной власти. По смыслу ее статей 78 (части 2 и 3) и 132 (часть 2), такая передача возможна при условии, что это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам»⁵.

Обратим внимание на две детали:

- авторы вышеуказанного Постановления используют термин «передавать отдельные полномочия», а не термин «наделять отдельными полномочиями», который применяется в ст. 132 Конституции РФ;

- авторы не указывают и на основании чего может быть осуществлена передача государственных полномочий негосударственным организациям, в то время как Конституция в качестве основания наделяния такими полномочиями органов местного самоуправления указывает закон.

Опираясь на выводы исследователей вопроса о наделянии государственными полномочиями органов местного самоуправле-

ния, отметим, что **наделение** наряду с **делегированием** составляет способы **передачи** государственных полномочий⁶.

Так, наделение применительно к органам местного самоуправления соответствует следующим признакам:

- односторонний порядок регулирования объема полномочий органов местного самоуправления;
- единственной формой наделяния является закон;
- наделение отдельными государственными полномочиями осуществляется как в отношении одного, так и нескольких или всех органов местного самоуправления.

Исследователями отмечается, что **наделение** государственными полномочиями представляет собой односторонний волевой акт одного субъекта правоотношения в отношении второго субъекта при отчуждении, переходе полномочий, причем согласия второго субъекта на принятие полномочия не требуется⁷.

В силу того, что наделение осуществляется на основании закона, исследователи подмечают, что оно не всегда позволяет учитывать интересы как органов местного самоуправления, так и населения соответствующих муниципальных образований, а также не совсем соответствует принципам самостоятельности и независимости местного самоуправления, зафиксированных в Конституции РФ⁸.

Делегирование как способ передачи государственных полномочий обладает следующими признаками:

- регулирование объема полномочий органов местного самоуправления происходит на принципах равенства и доброй воли;
- осуществляется только в отношении одного органа местного самоуправления, а не нескольких или всех;
- делегирование всегда оформляется договором⁹.

Анализируя взаимоотношения органов государственной власти и торгово-промышленных палат в РФ, рискнем утверждать, что термин «передавать отдельные полномочия» авторами Постановления Конституционного суда был избран не случайно, так как, объединяя собой понятия «делегирование» и «наделение», он полностью отражает практику таких взаимоотношений.

В действительности отдельные полномочия органов государственной власти осуществляются торгово-промышленными палата-

ми в России, как на основании закона (т. е. в порядке наделения), так и на основании соответствующих договоров (т. е. являются делегированными).

Так, например, уже упомянутое полномочие по выдаче разрешений на открытие (аккредитация) представительств иностранных организаций на территории РФ передано Торгово-промышленной палате Российской Федерации на основании ст. 15 Закона РФ «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации».

В то же время в соответствии с Соглашением между Кузбасской торгово-промышленной палатой и Администрацией Кемеровской области о сотрудничестве в сфере внешнеэкономических связей, заключенным в 2007 г., торгово-промышленной палате были переданы полномочия, ранее осуществляемые органом государственной власти субъекта РФ — Администрацией Кемеровской области. Такие полномочия являются делегированными.

На основании данного Соглашения Кузбасская торгово-промышленная палата обязуется:

- организовывать участие руководителей органов государственной власти Кемеровской области в проводимых международных, внешнеэкономических и межрегиональных мероприятиях;
- обеспечивать работу по организации, проведению встреч и переговоров руководителей органов государственной власти Кемеровской области с зарубежными и российскими представителями;
- осуществлять мониторинг выполнения международных и межрегиональных соглашений Кемеровской области;
- обеспечивать оформление выездных документов для членов делегаций органов государственной власти Кемеровской области, командируемых за рубеж;
- осуществлять координацию экономических связей Кемеровской области с субъектами Российской Федерации;
- проводить анализ объемов и структуры товарооборота между Кемеровской областью и субъектами Российской Федерации с целью оптимизации межрегионального сотрудничества.

Продолжая анализировать выводы исследователей проблемы делегирования государственных полномочий органам местного самоуправления относительно основных условий такого делегирования, отме-

тим, что они в той или иной степени актуальны и при делегировании государственных полномочий негосударственным организациям:

- наделение полномочиями должно сопровождаться передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств;
- объем передаваемых или делегируемых полномочий не может быть слишком велик и превалировать над основными полномочиями;
- осуществление контроля со стороны государства за их реализацией. Такой контроль, по общему правилу, означает возможность соответствующих государственных органов давать указания по поводу реализации переданных полномочий, оценивать принимаемые решения, а при необходимости отменять такие решения или приостанавливать их¹⁰.

Применительно к предмету данной работы, названные условия соблюдаются следующим образом.

1) Предоставление финансовой и материальной основы осуществления торгово-промышленными палатами отдельных полномочий исполнительных органов власти, может быть осуществлено несколькими способами.

Например, за аккредитацию представительств иностранных государств на территории РФ Торгово-промышленной палате РФ предоставлено право устанавливать и взимать аккредитационный сбор.


Уже упомянутое Соглашение между Кузбасской торгово-промышленной палатой и Администрацией Кемеровской области предусматривает оплату осуществления переданных полномочий со стороны Кемеровской области.

Договорная основа делегирования полномочий представляется более предпочтительной в финансовом плане, так как стороны имеют возможность на преддоговорных переговорах найти наиболее оптимальный механизм финансирования передаваемых полномочий.

2) Что касается, соотношения объема переданных полномочий и основных уставных (основных) полномочий, то данное условие также соблюдается, так как передаваемые полномочия составляют малую толику в объеме «уставных» полномочий торгово-промышленных палат.

3) В отношении контроля необходимо отметить, что следует различать контроль над осуществлением полномочий, передаваемых по закону и делегированных на основании договора.

В заключение отметим, что анализ полномочий, передаваемых торгово-промышленным палатам в России, показывает, что подавляющее большинство из них относится к сфере внешнеэкономической деятельности. Это объясняется высоким авторитетом организаций в данной сфере, а также повышенным доверием иностранных предпринимателей именно к торгово-промышленным палатам, которые играют значительную роль в осуществлении предпринимательской деятельности за рубежом.

При этом считаем, что особая роль торгово-промышленных палат в нашей стране как посредника в диалоге бизнеса и власти, консолидирование ими предпринимательского сообщества позволяет утверждать, что данные организации могут эффективно осуществлять отдельные государственные полномочия и во внутренней сфере. 

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Рипинский С. Ю. Специальные условия ответственности государства за причинение вреда предпринимателям // Законодательство. 2002. № 10. С. 31.

- ² См. например: Кочеткова Н. В. Государственная власть и местное самоуправление: правовые проблемы делегирования полномочий // Новая мысль. 2005. № 1. С. 15–19; Яковлев В. В. К вопросу о порядке делегирования государственных полномочий органам местного самоуправления // Сибирский юридический вестник. 1998. № 1. С. 36–38 и др.
- ³ Рипинский С. Ю. Указ. соч. С. 31.
- ⁴ О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации : закон РФ от 07.07.1993 № 5340-1 // Консультант [Электронный ресурс] : Справочная правовая система.
- ⁵ По делу о проверке конституционности отдельных положений статей, 2,12, 17, 24 и 34 основ законодательства Российской Федерации о нотариате : постановление Конституционного Суда РФ от 19.05.1998 № 15-П // Консультант [Электронный ресурс] : справочная правовая система.
- ⁶ Пивоваров К. А. К проблеме передачи отдельных государственных полномочий местным органам самоуправления // Сибирский юридический вестник. 1999. № 3. С. 13.
- ⁷ Пивоваров К. А. Там же. С. 12.
- ⁸ Яковлев В. В. К вопросу о порядке делегирования государственных полномочий органам местного самоуправления // Сибирский юридический вестник. 1998. № 1. С. 36.
- ⁹ Пивоваров К. А. Указ. соч. С. 13.
- ¹⁰ Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. Л. А. Окунькова. М. , 1996. С. 43.