



**Елена Николаевна
ГОРЛОВА,**

доцент кафедры
финансового права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук
engorlova@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Делегирование полномочий в сфере финансовой деятельности как фактор социально-экономического развития

Аннотация. В статье обосновывается применение системы делегирования полномочий в сфере финансовой деятельности. Делегирование полномочий органов публичной власти частным субъектам является распространенной практикой в ряде зарубежных стран, а также давно используется в сфере управления бизнесом. Делегирование полномочий может успешно развивать те сферы экономики, которые в настоящее время наиболее подвержены влиянию бюрократии и связанных с ней негативных процессов, таких как формализм, коррупция, сложные и долгие процессы согласования, получение разрешений и т.д. Представляется, что делегирование отдельных полномочий в бюджетной сфере способно существенно повысить эффективность, результативность и скорость достижения результатов получателями бюджетных средств, а также предоставить ряд других преимуществ. Предложены два основных пути реализации делегирования полномочий в сфере финансовой деятельности, которые могут осуществляться как совместно, так и независимо друг от друга: заключение публичных договоров, а также учреждение института парапубличных организаций.

Ключевые слова: публичные субъекты, субъекты финансового права, парапубличные организации, публичный договор, делегирование полномочий.

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.85.9.024-029

E. N. GORLOVA,

Associate Professor of Department in Financial Law of Kutafin Moscow State Law
University (MSAL), Cand. Sci. (Law)

engorlova@msal.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Delegation of authority in the field of financial activity as a factor of socio-economic development

Abstract. The article substantiates the application of the system of delegation of authority in the field of financial activity. Delegation of powers of public authorities to private entities is a common practice in a number of foreign

countries, and has long been practiced in the field of business management. Delegation of authority can successfully develop those areas of the economy that are currently most affected by bureaucracy and related negative processes (formalism, corruption, complex and lengthy approval processes, obtaining permits, etc.). It seems that the delegation of certain powers in the budget sphere can significantly increase the efficiency, effectiveness and speed of achieving results by budget recipients, as well as provide a number of other advantages. Two main ways of implementing the delegation of powers in the field of financial activity, which can be carried out both jointly and independently of each other, are proposed: the conclusion of public contracts, as well as the establishment of the institute of parapublic organizations.

Keywords: public entities, subjects of financial law, parapublic organizations, public contract, delegation of authority.

Современное состояние российской экономики наглядно демонстрирует, что большинство классических ресурсов для развития исчерпаны или недоступны по тем или иным причинам. Классические ресурсы традиционно опираются на государственную власть и во многом предполагают односторонние властные предписания, а также полное подчинение частных субъектов органам публичной власти.

Вместе с тем частные субъекты сами по себе представляют собой важный ресурс в сфере управления и регулирования, если рассматривать их не только как объект для возложения властных предписаний, но и в качестве субъекта, способного самостоятельно регулировать и управлять финансовыми отношениями в той или иной сфере деятельности.

Ряд современных ученых отмечают, что гражданское общество и государство не должны и не могут существовать друг без друга, необходимо налаживать сотрудничество между ними, не основанное на доминировании. Поскольку современное государство не сможет в одиночку справиться с нарастающими проблемами, оно должно заручиться поддержкой гражданского общества¹.

К сожалению, данный подход пока не находит должного воплощения в финансово-правовой науке и законодательстве, иногда даже высказываются мнения о том, что делегирование частным субъектам (например, кредитным организациям) властных полномочий не свойственно их природе и приближает банковскую систему к административно-командному режиму управления².

Полагаем такой подход устаревшим, поскольку делегирование полномочий органов публичной власти частным субъектам является распространенной практикой в ряде зарубежных стран, а также давно используется в сфере управления

¹ См.: Хлеханова А. А. Взаимодействие государства и гражданского общества в современной России // Вестник Евразийской академии административных наук. 2013. № 3. С. 67—72; Кукарников Д. Г. Государство и гражданское общество: взаимосвязь и взаимодействие // Сборники конференций НИЦ Социосфера. 2013. № 45. С. 55—58.

² Бахрах Д. Н., Скорородова Д. Н. Делегирование коммерческим банкам властных полномочий // Современное право. 2007. № 11. С. 2—5.



бизнесом. В основе делегирования полномочий лежит принцип децентрализации, согласно которому процесс принятия решений перемещается вниз к руководителям, тесно связанным с конкретными проблемами. Отказ от сложившихся стереотипов централизации, когда указания спускаются сверху по системе команд и контроля, и переход к групповому решению проблем создает условия для интеграции функций и обеспечивает базис для адаптации структур к меняющимся условиям³.

Полагаем необходимым реформировать действующую систему управления и администрирования в сфере финансовой деятельности, увеличив децентрализацию и свободу усмотрения там, где это возможно. Дальнейшее усиление государственного контроля в современных условиях неэффективно, поскольку существует множество способов обойти запреты, кроме того, данный подход сам по себе является коррупциогенным фактором.

Распространенным подходом в юридической науке и законотворчестве является тенденция наделения органов публичной власти новыми полномочиями. В настоящее время активно обсуждаются вопросы перераспределения полномочий между органами государственной власти, появляются новые и новые органы власти на всех уровнях. Данная тенденция особенно наглядно просматривается в свете появления новых правовых норм, регулирующих вопросы цифровизации экономики.

В то же время цифровизация сама по себе предполагает доступ широкого круга участников к различным финансовым отношениям, стирание границ, отмену ограничений. В связи с этим обоснованным видится подход, предполагающий делегирование полномочий органов государственной власти частным субъектам, например, государственным корпорациям, государственным компаниям, фондам, саморегулируемым организациям, иным некоммерческим организациям, которые способны внедрять новые подходы к осуществлению финансовой деятельности, свободные от стереотипов централизации.

Делегирование полномочий может успешно развивать те сферы экономики, которые в настоящее время наиболее подвержены влиянию бюрократии и связанных с ней негативных процессов, таких как формализм, коррупция, сложные и долгие процессы согласования, получение разрешений и т.д. Представляется, что делегирование отдельных полномочий в бюджетной сфере способно существенно повысить эффективность, результативность и скорость достижения результатов получателями бюджетных средств. Кроме того, делегирование полномочий окажет положительный эффект на сферы финансового контроля, страхования, банковской деятельности.

Делегирование полномочий в сфере финансовой деятельности способно предоставить государству и обществу следующие преимущества:

- 1) создание более эффективной и более гибкой системы использования бюджетных средств, позволяющей отойти от существующих в настоящее время сложных и ригидных процедур (долгосрочное планирование, жесткие нормативы, закрытие счетов в конце финансового года и т.п.);
- 2) уменьшение бюрократизма, свойственного функционированию государственного аппарата, а также иных проблемных аспектов администрирования

³ Севастьянова И. Г., Стегний В. Н. Делегирование полномочий для принятия эффективных решений // Власть. 2014. № 1. С. 55—57.

(длительные многоступенчатые согласования, формальный подход, единые планы и нормативы для разных сфер деятельности, коррупция и т.п.);

- 3) сокращение издержек на осуществление администрирования за счет сокращения количества инстанций и чиновников, согласующих и контролирующих те или иные сферы финансовой деятельности;
- 4) более тщательный учет частных интересов, достижение баланса публичных и частных интересов за счет внедрения метода согласования.

О. В. Романовская справедливо отмечает, что делегирование властных полномочий — это устоявшаяся практика текущего государственного управления, которая должна соответствовать следующим принципам:

- транспарентности (процесс делегирования должен быть открытым);
- профессионализма (наличие профессиональных навыков у тех лиц, которые будут непосредственно осуществлять властные полномочия);
- эффективности (организация должна осуществлять мониторинг своей деятельности в отношении внешних субъектов, являющихся объектами управленческого воздействия);
- партнерства (сотрудничество между организацией, наделенной властными полномочиями, и иными субъектами, осуществляющими публичные функции);
- ответственности (организация, наделенная властными полномочиями, должна нести определенное бремя, включающее ограничения, характерные для органов государственной власти);
- сбалансированности правового регулирования (делегирование обуславливает возможность текущего правотворчества, а это означает, что принимаемые правовые акты должны становиться гармоничным элементом нормативной системы);
- инициативности (организация, получившая властные полномочия, обладает определенной самостоятельностью в их реализации);
- финансовой обеспеченности: покрытие расходов организации по исполнению публичных функций⁴.

Чтобы данные принципы не остались провозглашенными в теории, предлагаем принять федеральный закон «О делегировании государственных и муниципальных полномочий», в котором необходимо не только закрепить фундаментальные принципы осуществления данной деятельности, но также механизм осуществления делегирования и статус всех субъектов, как публичных, так и частных.

Полагаем возможным предложить два основных пути реализации делегирования полномочий в сфере финансовой деятельности, которые могут осуществляться как совместно, так и независимо друг от друга.

Во-первых, делегирование полномочий может осуществляться путем заключения публичных договоров, наделяющих юридических лиц публичной правоспособностью и возлагающих на них определенные обязанности.

Под *публичным договором* мы понимаем заключенное в установленной форме в публичных целях соглашение двух или более субъектов, один из которых

⁴ Романовская О. В. Правовые основы делегирования государственно-властных полномочий субъектам частного права // Вестник Российского фонда фундаментальных исследований. Гуманитарные и общественные науки. 2019. № 3 (96). С. 112—122.



является органом публичной власти, об установлении общеобязательных норм и регулировании их взаимных прав и обязанностей⁵. Для успешного осуществления делегированных полномочий данные договоры должны носить комплексный характер, поэтому не следует называть их финансово-правовыми договорами или же договорами управления, они представляют собой иную категорию.

В основе заключения таких публичных договоров в финансовом праве всегда должна находиться публичная цель. Основными целями делегирования полномочий в финансовой сфере являются повышение эффективности использования бюджетных средств, совершенствование процессов администрирования и бюджетирования, а также достижение баланса публичных и частных интересов.

Исходя из поставленных целей в содержание данных договоров будут входить: сфера действия; закрепление правового статуса сторон договора; процедуры контроля; ответственность сторон; указание на нормативное регулирование. Кроме того, одной из сторон публичного договора всегда должен выступать орган публичной власти (или иной субъект, наделенный властным полномочием).

При этом инициатива заключения договора может исходить как от публичного субъекта, который стремится реализовать общественно значимые интересы, так и от частного субъекта, который стремится более эффективно и удобно осуществлять свою деятельность в конкретной сфере финансовых отношений.

Данное стремление Л. Н. Древаль называет «заинтересованностью осуществлять публичную финансовую деятельность»⁶, которая характеризует исключительно публичных субъектов. По нашему мнению, у частных субъектов также присутствует такого рода заинтересованность. Основное отличие здесь состоит в том, что она основана на частном интересе. Частный интерес в сфере финансовой деятельности никогда не был объектом пристального научного изучения, вместе с тем он является основной движущей силой делегирования полномочий, поскольку публичный договор не предполагает принуждения к его заключению.

Во-вторых, предлагаем сформировать институт парапубличных организаций — субъектов финансового права, наделенных особым статусом для выполнения разнообразных задач в сфере финансовой деятельности.

В настоящее время в российском законодательстве уже закреплён статус юридических лиц, наделённых полномочиями по обеспечению реализации публичных задач и функций. Так, Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования участвуют в финансовых правоотношениях как самостоятельно, так и через свои органы власти, а также посредством учреждения государственных корпораций, государственных компаний, государственных и муниципальных унитарных предприятий, учреждений, автономных организаций, которые можно именовать парапубличными организациями.

Парапубличные организации — это наделённые властными полномочиями юридические лица, созданные на основании закона для осуществления управления, оказания государственных услуг и выполнения иных публичных функций.

⁵ Горлова Е. Н. Публичный договор в финансовом праве : монография / под ред. Е. Ю. Грачевой. М. : Проспект, 2012. С. 20.

⁶ Древаль Л. Н. Субъекты российского финансового права / под ред. Е. Ю. Грачевой. М. : Юриспруденция, 2008. С. 101.

Парапубличные организации должны быть наделены полномочиями по нормативному регулированию, контролю и распределению финансовых ресурсов в той или иной сфере финансовой деятельности. Именно им необходимо в первую очередь делегировать полномочия органов государственной власти в сфере финансовой деятельности.

Тем не менее существование парапубличных организаций не лишает других юридических лиц права на участие в делегировании полномочий. Например, они могут быть одной из сторон публичного договора в финансовом праве.

Отдельные полномочия парапубличных организаций (государственных корпораций, учреждений) бессистемно закреплены во множестве действующих нормативных правовых актов. Для закрепления правового статуса парапубличных организаций полагаем необходимым принять федеральный закон «О парапубличных организациях», который легализует данную категорию юридических лиц и упростит правоприменение.

Необходимо признать, что современное экономическое развитие зависит не только от воли и властных распоряжений органов публичной власти, но и от частных интересов и экономических возможностей. Полагаем целесообразным создать условия для воплощения данных интересов в финансовой деятельности посредством заключения публичных договоров и расширения полномочий парапубличных организаций.

Таким образом, для эффективного социально-экономического развития государства на современном этапе необходимо учитывать интересы частных лиц, а также увеличить скорость администрирования всех финансовых процессов. Указанные задачи способна решить система делегирования полномочий органов публичной власти иным субъектам.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бахрах Д. Н., Скорородова Д. Н. Делегирование коммерческим банкам властных полномочий // Современное право. — 2007. — № 11. — С. 2—5.
2. Горлова Е. Н. Публичный договор в финансовом праве : монография / под ред. Е. Ю. Грачевой. — М. : Проспект, 2012.
3. Древаль Л. Н. Субъекты российского финансового права / под ред. Е. Ю. Грачевой. — М. : Юриспруденция, 2008.
4. Кукарников Д. Г. Государство и гражданское общество: взаимосвязь и взаимодействие // Сборники конференций НИЦ Социосфера. — 2013. — № 45. — С. 55—58.
5. Романовская О. В. Правовые основы делегирования государственно-властных полномочий субъектам частного права // Вестник Российского фонда фундаментальных исследований. Гуманитарные и общественные науки. — 2019. — № 3 (96). — С. 112—122.
6. Севастьянова И. Г., Стегний В. Н. Делегирование полномочий для принятия эффективных решений // Власть. — 2014. — № 1. — С. 55—57.
7. Хлеханова А. А. Взаимодействие государства и гражданского общества в современной России // Вестник Евразийской академии административных наук. — 2013. — № 3. — С. 67—72.

