

ЧАСТНОЕ ПРАВО И ПУБЛИЧНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ

*С. В. Васильева, С. С. Заикин, А. О. Лебедев, А. В. Чаплинский**

САМОРЕГУЛИРОВАНИЕ КАК ОСНОВАНИЕ ПЕРЕДАЧИ ПУБЛИЧНО-ВЛАСТНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ¹

Вопрос о передаче (делегировании) публично-властных полномочий субъектам частного права имеет не только управленческий и организационно-технический характер, но и идеологическую подоплеку. Даже в государствах с устоявшимися демократическими и правовыми традициями, с развитой рыночной экономикой граница между государством и гражданским обществом достаточно размыта. Она может смещаться то в одну, то в другую сторону.

Какие публично-властные полномочия можно передать для реализации субъектам частного права? Какие сферы общественных отношений следует неизменно оставлять в ведении государства? Должно ли оно во всех случаях осуществлять контроль за реализацией переданных публично-властных полномочий и нести ответственность за действия (бездействие) субъектов частного права?

Конституция РФ прямо не фиксирует пределы государственного интервенционализма. В ней определяются конституционно значимые цели, которые оправдывают ограничения федеральным законом основных прав и свобод. На основе этого сложно однозначно говорить о границах «максимального государства», в частности о тех сферах общественных отношений, из которых государство «уйти» не может. Все же конституционно-правовыми основами передачи публично-властных полномочий субъектам частного права можно признать ч. 1 ст. 32 Конституции РФ. В ней закрепляется право граждан на участие в управлении делами государства. И хотя в статье упоминается только о таких формах демократии, как представительная и непосредственная демократия, следует, учитывая нарастающую тенденцию усложнения

* Васильева Светлана Викторовна — кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Государственного университета — Высшей школы экономики, Заикин Сергей Сергеевич, Лебедев Антон Олегович, Чаплинский Александр Владимирович — аспиранты кафедры конституционного и муниципального права Государственного университета — Высшей школы экономики.

© С. В. Васильева, С. С. Заикин, А. О. Лебедев, А. В. Чаплинский, 2011

E-mail: masslo@yandex.ru

¹ Статья подготовлена в рамках исследовательского проекта «Право и саморегулирование в системе власти» № 10-04-0024 по конкурсу Программы «Научный фонд ГУ — ВШЭ» «Учитель — Ученики» 2010–2011 гг.

управления общественными процессами, говорить и об *общественном участии*. Оно означает решение гражданами дел государства самостоятельно и собственными силами, самоуправление в общественно полезных целях.

Конституция РФ не содержит и запрета на передачу публично-властных полномочий субъектам частного права. В этих условиях Конституционный Суд РФ в Постановлении от 19 мая 1998 г. № 15-П² признал, хотя и ссылаясь на перераспределение полномочий между уровнями публичной власти, возможность участия широкого круга лиц в управлении делами государства путем осуществления публично-властных полномочий. В этом Постановлении выражена следующая правовая позиция. Конституция РФ не запрещает государству передавать отдельные полномочия исполнительных органов власти негосударственным организациям, участвующим в выполнении функций публичной власти. По смыслу ее ст. 78 (ч. 2 и 3) и 132 (ч. 2) такая передача возможна при условии, что это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам.

Каким требованиям должны удовлетворять субъекты частного права, готовые к реализации публично-властных полномочий? Этот вопрос пока не в полной мере решен в российском законодательстве. Субъекты частного права должны быть способны к этому прежде всего с точки зрения организационно-правовых форм их работы: они должны уметь действовать не в частноправовых, а в публично-правовых формах. При этом *саморегулирующееся объединение как высокоорганизованное сообщество способно самостоятельно нормировать общественные отношения, претворять их в жизнь, а также «принять на себя» публично-властные полномочия.*

Конституционно-правовыми основами саморегулирования в России являются право на объединение (ч. 1 ст. 30 Конституции РФ) и уже упоминавшееся право на участие в управлении делами государства. Надо признать, что возможность саморегулирования также прямо не закреплена в Конституции РФ. Однако эта возможность подразумевается. Она является составной частью права личности на свободное развитие, на свободное проявление своей активности.

В российском законодательстве предусматривается большое разнообразие институтов саморегулирования. В экономической сфере это саморегулируемые организации, союзы (ассоциации) коммерческих и некоммерческих организаций. В системе власти это профессиональные юридические сообщества: судьи, нотариусы, адвокаты, а также союзы (ассоциации, советы, конгрессы) территориальных публичных коллективов, в частности субъектов РФ и муниципальных образований. К институтам саморегулирования могут быть отнесены и третейские суды, территориальное общественное самоуправление. Даже товарищество собственников жилья (ТСЖ) напоминает саморегулируемую организацию, основанную на обязательном членстве. «Принудительно-добровольное» членство в ТСЖ и соблюдение жильцами устанавливаемых им требований (например, взносы в образуемые фонды, порядок передвижения транспорта по придомовой территории) призваны обеспечить поддержание в нормальном состоянии многоквартирного жилого дома и близлежащих зон. Деятельность ТСЖ, таким образом, опосредованно направлена на реализацию конституционного права на жилище (ч. 1 ст. 40 Конституции РФ). Конечно, уловить механизм передачи публично-властного

² СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2491.

полномочия в данном случае невозможно. Однако ряд направлений деятельности ТСЖ является не чем иным, как продолжением государственной социальной политики.

Процесс передачи публично-властных полномочий субъектам частного права осуществляется на основе специальных правовых процедур, оформляется как нормативными правовыми актами, так и договорами (административными, гражданско-правовыми). Выделяются различные модели привлечения субъектов частного права к управлению делами государства: полная передача полномочия, передача отдельного управленческого процесса (аутсорсинг), передача государственного имущества и т. д.³ Условия и порядок передачи публично-властных полномочий равно применимы в отношении любых субъектов частного права, разновидностью которых и являются институты саморегулирования. Однако в связи с *высокоорганизованностью саморегулируемого сообщества контрольно-надзорные механизмы государства за ходом реализации переданного полномочия могут быть смягчены.*

Публично-властное полномочие включает в себя, как правило, три взаимосвязанных направления: правоустановление (нормирование социального порядка, установление общеобязательных правил поведения), правообеспечение (создание условий реализации нормы права, поддержание установленного порядка) и правоприменение (разрешение возникающих споров в специальных юрисдикционных органах, защита нарушенного права). Так, публично-властное полномочие в сфере предпринимательства и экономики может состоять из принятия обязательных правил поведения субъектами рынка (правоустановление), реализации гарантий владения, пользования и распоряжения собственностью (правообеспечение), разрешения споров между предпринимателями в судах (правоприменение).

Надо учитывать, что характеристика того или иного «права — обязанности» как публично-властного полномочия может вызывать споры. В частности, реализует ли адвокат в ходе защиты обвиняемого (осужденного, задержанного) публично-властное полномочие? Ведь Конституция РФ фиксирует право на получение квалифицированной юридической помощи (ст. 48). Как и когда это полномочие было передано адвокатскому сообществу? На эти вопросы можно дать весьма неоднозначные ответы. О том, что полномочие является публично-властным и оно передано для реализации институту саморегулирования, можно судить только при четком и явном механизме такой передачи: государство признавало это полномочие публично-властным и по определенной процедуре передало его в «частные руки». Однако не всегда на практике ситуация развивается по понятной схеме. Поэтому при спорах относительно характеристики того или иного полномочия как публично-властного необходимо прибегать к судебному толкованию или искать правовые аналогии.

Так, Конституционный Суд РФ в уже упоминавшемся Постановлении от 19 мая 1998 г. № 15-П к публично-властным полномочиям (которые, правда, называются публично значимыми, что принципиально не меняет их сути) отнес: контроль за исполнением нотариусами, занимающимися частной практикой, своих профессиональных обязанностей, обращение в суд с ходатайствами или представлениями о лишении их

³ Васильева А. Ф. 1) Правовой механизм делегирования государственных функций субъектам частного права // Административные процедуры в экономике: проблемы совершенствования правового регулирования / Под ред. Е. В. Гриценко, О. А. Ногиной. СПб., 2010. С. 315; 2) Государство как поставщик публичных услуг // Право и политика. 2008. № 6; Талапина Э. В. Новые институты административного права // Государство и право. 2006. № 5. С. 14.

права нотариальной деятельности за нарушение законодательства, оказание содействия в развитии частной нотариальной деятельности, организации стажировки претендентов на должность нотариуса, повышение профессиональной подготовки нотариусов, возмещение затрат на экспертизы, назначенные судом по делам, связанным с деятельностью нотариусов, организацию страхования нотариальной деятельности для обеспечения возмещения возможного ущерба от нотариальных действий.

В Постановлении № 12-П от 19 декабря 2005 г. Конституционный Суд РФ охарактеризовал как носящие в значительной мере публично-правовой характер такие полномочия арбитражного управляющего, как принятие мер по защите имущества должника, анализ финансового состояния должника⁴. В этом Постановлении было отмечено, что «в рамках правовой регламентации института банкротства с учетом конституционных принципов соразмерности государственного вмешательства в права и свободы граждан, баланса частных и публичных интересов федеральный законодатель вправе наделить рядом публичных нормотворческих, исполнительно-распорядительных, контрольных полномочий автономные публично-правовые субъекты — саморегулируемые организации арбитражных управляющих, призванные выполнять в этой сфере общественных отношений функции саморегулирования в интересах общества, кредиторов и должников».

Какие же существуют модели передачи публично-властных полномочий субъектам частного права?

Прежде всего, речь может идти об отказе государства от разрешительных и контрольно-надзорных направлений своей деятельности и передаче некоторых публично-властных полномочий институтам саморегулирования. Это *так называемая полная передача публично-властного полномочия*. Для занятия определенным видом деятельности на рынке субъект частного права помимо законодательно установленных требований обязан вступить в одну из саморегулируемых организаций и соблюдать те требования, которые она предъявляет к кандидатам в члены и к своим членам, осуществляющим конкретный вид предпринимательства (Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»⁵, Градостроительный кодекс РФ, Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»⁶ и др.).

При этом исключение из саморегулируемой организации или отказ стать ее членом равносильны запрету на осуществление определенного вида деятельности.

Между тем свобода предпринимательства гарантирована Конституцией РФ, ч. 1 ст. 34, ч. 1, 2 ст. 35, ч. 1 ст. 37. Ограничение конституционных прав и свобод допустимо государством только путем принятия федерального закона и только в целях, установленных в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Следует отметить, что формально государство ограничило свободу предпринимательской деятельности федеральными законами, передав разрешительные и контрольно-надзорные полномочия для осуществления институтами саморегулирования. Однако содержательное регулирование предпринимательства «отдано на откуп» саморегулируемым организациям. При этом они фактически получили публично-властные полномочия в области правоустановления — ограничение доступа на рынок; правообеспечения — осуществление

⁴ СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 335.

⁵ Там же. 2007. № 49. Ст. 6076.

⁶ Там же. 2002. № 43. Ст. 4190.

контроля за деятельностью своих членов; правоприменения — привлечение к ответственности нарушителей актов саморегулирования.

Более того, например, национальное объединение саморегулируемых организаций арбитражных управляющих (то, в которое входит более 50 % саморегулируемых организаций арбитражных управляющих) согласно ч. 2 ст. 26.1 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» вправе разрабатывать федеральные стандарты профессиональной деятельности арбитражных управляющих, обязательные для исполнения арбитражными управляющими. Хотя эти федеральные стандарты утверждаются регулирующим органом (в настоящее время — Министерство экономического развития РФ),⁷ но отказ в их утверждении возможен только в случае их несоответствия федеральным законам (ч. 4 ст. 29 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)»). Таким образом, принимаемые национальным объединением саморегулируемых организаций федеральные стандарты фактически имеют силу подзаконных нормативных правовых актов. Ситуация представляется парадоксальной, когда члены саморегулируемой организации, не участвующей в национальном объединении саморегулируемых организаций, должны следовать такого рода федеральным стандартам после их утверждения регулирующим органом. Этот пример является лишним подтверждением передачи государством публично-властного полномочия по правоустановлению лицам частного права, в данном случае национальному объединению саморегулируемых организаций.

В связи с возможным чрезмерным ограничением конституционных прав и свобод передача публично-властных полномочий не может быть абсолютной, безусловной. При этом органы публичной власти не могут полностью освободиться от контрольно-надзорных механизмов в данной сфере общественных отношений, в том числе и за деятельностью самой саморегулируемой организации.

В федеральных законах должны максимальным образом отражаться вопросы, связанные с содержанием передаваемого полномочия, механизмами его реализации институтами саморегулирования, запретами определенных их действий (бездействия), контрольно-надзорными полномочиями органов публичной власти. То, что государство уменьшило свое присутствие в конкретной сфере отношений, еще не означает, что соответствующее полномочие перестало быть публично-властным по природе и трансформировалось в общественно значимое направление деятельности. Конкретный «объем» контрольных полномочий — вопрос дискуссионный. Однако в любом случае необходимо специально указать на право судебной защиты и административного оспаривания актов саморегулирования, включение в состав коллегиального органа управления саморегулируемых организаций и их национальных объединений представителей органа по контролю (надзору).

Передача публично-властного полномочия не должна приводить к ущемлению конституционно значимых ценностей, определенных прежде всего в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Это означает, например, что перевод на «рельсы» саморегулирования сильно монополизированных отраслей экономики может привести к господству на рынке одного-двух «сильных игроков», которые получают дополнительные преимущества в конкурентной борьбе, возможность выжить более мелких конкурентов. С этих позиций

⁷ См. п. 1 Положения о Министерстве экономического развития Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 437 // СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2867.

можно утверждать, что решение о замещении механизма государственного регулирования механизмом саморегулирования должно основываться на серьезном анализе ситуации в конкретной сфере предпринимательства и экономики: насколько рынок монополистичен, насколько он организован, чтобы быть способным к саморегулированию, насколько важно участие государства для обеспечения безопасности граждан.

Федеральные законы, вводящие механизмы саморегулирования, должны отвечать общим требованиям правомерности. Так, они должны соответствовать критерию правовой определенности (четкости, ясности, недвусмысленности правовых предписаний). Поскольку акты саморегулирования тоже представляют собой общеобязательное социальное нормирование, то критерий правовой определенности должен распространяться и на них. Более того, те требования, которые обычно предъявляют к правовым актам, логично предъявлять и к актам саморегулирования. Возможно, имело бы смысл определить в федеральном законе, какие акты саморегулирования не могут вступить в силу без их утверждения органом публичной власти.

Альтернативность реализации публично-властного полномочия означает, что конкретное полномочие равнозначным образом может реализовываться как органами публичной власти, так и институтами саморегулирования.

В частности, в ст. 3 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» предусматривается, что антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) проводится прокуратурой РФ, федеральным органом исполнительной власти в области юстиции, а также органами, организациями, их должностными лицами согласно методике, определенной Правительством РФ. В ст. 5 этого Закона допускается независимая экспертиза, проводимая за счет средств институтов гражданского общества и граждан.

Антикоррупционная экспертиза проводилась институтами саморегулирования и до принятия рассматриваемого Закона. Например, антикоррупционной экспертизе посвящен соответствующий раздел Методических рекомендаций по экспертизе проектов нормативных правовых актов в системе торгово-промышленных палат, утвержденных Приказом Торгово-промышленной палаты Российской Федерации № 8 от 1 февраля 2006 г. В настоящее же время нормы Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» не исключают ситуацию, когда результаты независимой экспертизы будут положительно восприняты органами, организациями и должностными лицами, которым проведение этой экспертизы вменено в обязанность. При этом именно независимое экспертное заключение с санкциями представителей государства будет приложено к проекту нормативного правового акта.

Альтернативность такого публично-властного полномочия, как юрисдикционная деятельность по возврату долгов, можно увидеть на примере саморегулирования коллекторов. Коллекторская деятельность — это юридические и фактические действия, систематически совершаемые физическим или юридическим лицом — субъектом такой деятельности от имени и в интересах кредитора при соблюдении прав и интересов должника с целью добровольного погашения должником в пользу кредитора просроченной задолженности, а также осуществляемые без обращения в суд либо без применения процедуры принудительного взыскания (исполнительного производства). Первые коллекторские агентства возникли в России еще в начале

2000-х годов. До сих пор фактически вся их деятельность строилась на нормах саморегулирования. В настоящее время профессиональным сообществом коллекторов (Национальной ассоциацией профессиональных коллекторских агентств и Ассоциацией российских банков) разрабатывается проект закона о коллекторской деятельности. Даже в случае принятия такого закона альтернативность сохранится — обращение за защитой своих прав и законных интересов в органы публичной власти или к институту саморегулирования.

Альтернативность реализации публично-властного полномочия по разрешению частноправовых споров можно наблюдать на примере третейских судов. Согласно Федеральному закону от 24 июля 2002 г. № 102-ФЗ «О третейских судах в Российской Федерации»⁸ постоянно действующие третейские суды образуются торговыми палатами, биржами, общественными объединениями предпринимателей и потребителей, иными организациями — юридическими лицами, созданными в соответствии с законодательством РФ, и их объединениями (ассоциациями, союзами) и действуют при этих организациях — юридических лицах.

Вместе с тем стоит учитывать, что никаких принудительных механизмов для исполнения своих решений у третейских судов (по сути, «частных» судов) нет. Принудительное исполнение судебного решения остается неотъемлемой частью правосудия, поэтому нельзя говорить о том, что это публично-властное полномочие передано на саморегулирование. В соответствии с ч. 1 ст. 45 Федерального закона «О третейских судах в Российской Федерации» принудительное исполнение решения третейского суда осуществляется по правилам исполнительного производства, действующим на момент исполнения решения третейского суда, на основе выданного компетентным судом исполнительного листа на принудительное исполнение решения третейского суда. Альтернативность реализации публично-властного полномочия в данном случае означает, что граждане и государство признают решения и действия института саморегулирования (третейского суда) в качестве обязательных для спорящих субъектов частного права.

Впрочем, в системе власти можно наблюдать и иную ситуацию — когда *институт саморегулирования* дает органам публичной власти ценные указания. Так, некоторые решения ассоциации «Сибирское соглашение» принимаются в целях побуждения органов государственной власти, входящих в ассоциацию субъектов РФ, совершить определенные действия. Например, в Положении о координационном совете по промышленной и научно-технической политике ассоциации предусмотрено, что члены координационного совета обязаны своевременно выполнять поручения, возложенные на них решениями совета.⁹ Решениями Совета, в частности, рекомендуется органам государственной власти субъектов РФ разрабатывать и принимать различные программы и акты. Решением секции по межбюджетным отношениям координационного совета по экономической политике, финансам и инвестициям (Решение от 22 апреля 2005 г. № 2) органам государственной власти субъектов РФ рекомендовано использовать право законодательной инициативы для внесения разработанных секцией законопроектов в Государственную Думу.¹⁰

«Расщепление» публично-властного полномочия между органом публичной власти и институтом саморегулирования. Эта модель проявляется в соучастии органа

⁸ СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3019.

⁹ URL: <http://www.sibacc.ru/activity/prom/passed/> (дата посещения — 25 апреля 2011 г.).

¹⁰ URL: http://www.sibacc.ru/text/ks/additional/reh_megb/ (дата посещения — 25 апреля 2011 г.).

публичной власти и института саморегулирования в решении кадровых вопросов. Так, общероссийское объединение муниципальных образований представляет в порядке, определяемом Президентом РФ, предложения по составу кандидатов в представители РФ в Палате местных властей Конгресса местных и региональных властей Европы и по составу кандидатов в члены делегации РФ для участия в Конгрессе местных и региональных властей Европы (ч. 1 ст. 67 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»)¹¹.

Полномочие по профессиональному отбору кандидатов на занятие соответствующих должностей «расщепилось» между органами публичной власти и профессиональными сообществами судей и нотариусов: в отношении судей — в большей мере, в отношении нотариусов — в меньшей мере (Федеральный закон от 14 марта 2002 г. № 30 «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации»¹²; гл. VI Основы законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 г. № 4462-1)¹³.

В советское время полномочие по профессиональному отбору кандидатов в судьи и нотариусы осуществлялось советами народных депутатов и органами юстиции при фактически решающем влиянии Коммунистической партии. Судьи низового уровня избирались гражданами. С 1989 г. к формированию судейского корпуса (как при назначении на должность, так и при отзыве судьи) были привлечены квалификационные коллегии судей.

Судейская корпорация и корпорация нотариусов принимают участие на первом этапе рекрутирования новых членов. Полномочия по профессиональному отбору кандидата были делегированы государством либо профессиональному сообществу (квалификационным коллегиям судей) либо органу, формируемому на паритетной основе государственным органом и органом профессионального сообщества (квалификационной комиссией при территориальном органе Минюста России). Полномочие по утверждению кандидатуры на должность государство оставило за собой.

В процедуре назначения на должность судьи участвуют три субъекта:

— квалификационная комиссия (орган самоуправления судей), принимающая квалификационный экзамен и решение о рекомендации кандидата на должность судьи;

— председатель суда, в котором открыта вакансия (представитель судебной администрации), направляющий представление о назначении на должность судьи Президенту РФ;

— Президент РФ (представитель государства), издающий указ о назначении на должность. Применительно к назначению на должность судьи высших судов добавляется четвертый субъект — Совет Федерации, принимающий решение о назначении на должность.

В процедуре назначения на должность нотариуса полномочия профессионального сообщества более скромные. В ней участвуют:

— квалификационная комиссия, состоящая из равного количества представителей Минюста России и нотариусов, принимающая экзамен для получения лицензии на право нотариальной деятельности;

¹¹ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

¹² СЗ РФ. 2002. № 11. Ст. 1022.

¹³ Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 10. Ст. 357.

- территориальный орган Минюста России, выдающий данную лицензию;
- конкурсная комиссия, состоящая из равного количества представителей Минюста России и нотариусов, проводящая конкурс на замещение вакантной должности нотариуса;
- нотариальная палата, дающая рекомендацию, на основании которой территориальный орган Минюста России назначает на должность.

В данном случае наблюдается несколько иная ситуация, чем в случае с назначением судей. Корпорации судей передано полномочие по принятию хотя и промежуточного, но все же обязательного кадрового решения. Корпорация нотариусов не получила полномочие такого рода. Можно сказать, что в сфере нотариата отбор кандидатов осуществляется государством с учетом мнения профессионального сообщества.

В отличие от полномочия по формированию судейского и нотариального сообществ обучение и поддержание квалификации членов корпорации и работников, осуществляющих вспомогательные функции (помощников судей и нотариусов, секретарей судебных заседаний и других сотрудников аппаратов судов), полностью входит в компетенцию профессионального сообщества.

Что касается полномочий по контролю за исполнением судьями и нотариусами стандартов поведения и правил деятельности, а также применению к нарушителям мер ответственности, то в сфере судебной и нотариальной деятельности предусмотрены различные механизмы. Вопрос о наложении на судью дисциплинарного взыскания и лишении его неприкосновенности находится в ведении органов судейского сообщества: данные решения принимаются квалификационными коллегиями судей. Лишение же полномочий нотариуса осуществляется исключительно по решению суда, т. е. государством.

Оценка качества реализации публично-властного полномочия органами публичной власти или институтами саморегулирования позволяет решить вопрос о его трансформации. Нельзя исключать и такую специфическую меру, как возвращение государству публично-властного полномочия, переданного институту саморегулирования. Причины возврата могут быть разные: от нарушения институтом саморегулирования действующего законодательства до умаления публично значимых интересов, которые, по идее, должны получить надлежащее удовлетворение в результате реализации публично-властного полномочия. В то же время не стоит делать ставки на постоянное перераспределение публично-властных полномочий. Это может разбалансировать систему государственной власти и управления. В связи с этим альтернативность реализации публично-властных полномочий кажется более предпочтительной.