

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

имени М.В. ЛОМОНОСОВА

На правах рукописи

Шелудченко Ирина Александровна

**Делегирование публичных полномочий как институт
конституционного права**

Специальность 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Москва – 2025

Диссертация подготовлена на кафедре конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова

Научный руководитель – **Малютин Никита Сергеевич**,
кандидат юридических наук.

Официальные оппоненты – **Васильева Татьяна Андреевна**,
доктор юридических наук, доцент,
«Институт государства и права Российской академии наук», сектор прав человека, главный научный сотрудник;

Липчанская Мария Александровна,
доктор юридических наук, профессор,
«Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», Институт права и национальной безопасности, кафедра прав человека, профессор;

Романовская Ольга Валентиновна,
доктор юридических наук, профессор,
Средне-Волжский институт (филиал)
«Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)» в г. Саранске,
кафедра государственно-правовых дисциплин, профессор.

Защита диссертации состоится «19» февраля 2026 г. в 17 часов 00 минут на заседании диссертационного совета МГУ.051.4 Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова по адресу: Москва, Ленинские горы, д. 1, стр. 13-14, 4-й учебный корпус, Юридический факультет, ауд. 536а.

Email: dissovet@msu.ru.

С диссертацией можно ознакомиться в отделе диссертаций научной библиотеки МГУ имени М.В. Ломоносова (Ломоносовский просп., д. 27) и на портале: <https://dissovet.msu.ru/dissertation/3754>.

Автореферат разослан «__» декабря 2025 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук

Н.С. Малютин

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования обусловлена, прежде всего, активным развитием и усложнением общественных отношений, следствием чего явилось формирование устойчивой тенденции по расширению сфер государственного присутствия, а также кратному росту числа функций государства и действующих в нем органов. В условиях перманентного увеличения объема возлагаемых в связи с этим на органы публичной власти полномочий обеспечение эффективности их реализации становится одной из ключевых задач государства, возможным решением которой выступает делегирование реализуемых органами государственной власти и местного самоуправления полномочий в разнообразных его формах.

Развитие делегирования в конституционно-правовой науке предопределяется во многом имевшим место в XX веке кризисом государства, а также чередой предшествующих и сопутствующих ему событий (войной, демобилизацией, экономической депрессией и др.), положивших начало продолжающемуся и сегодня, спустя десятилетия, процессу расширения реализуемых государством функций в нерегулируемых прежде сферах общественной жизни¹, а равно и появлению потребности в их передаче.

И если средством реагирования на характерные для начала XX века вызовы явилось делегирование полномочий по осуществлению нормативного правового регулирования в пользу органов исполнительной власти, в конституционно установленную компетенцию которых соответствующая деятельность не входит, потребности государств более позднего периода привели к необходимости передавать соответствующие полномочия между различными уровнями публичного управления, а также делегировать их вовне – на межгосударственный уровень и негосударственным или квазигосударственным субъектам, которые не являются частью системы органов публичной власти.

¹ Iancu, B. Legislative Delegation: The Erosion of Normative Limits in Modern Constitutionalism. – Heidelberg: Springer Science & Business Media, 2012. – P. 7-8.

Существенное влияние на традиционные подходы к делегированию в конституционном праве оказывает и технологическое развитие последних лет, требующее пересмотра устоявшихся концепций реализации публичной власти в связи с использованием для этой цели систем искусственного интеллекта.

Использование многообразных форм делегирования в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления разных стран на современном этапе признается уже общемировой тенденцией. Вместе с тем, развитие и закрепление новых форм конституционно-правового делегирования отнюдь не позволяет говорить о совершенстве механизма применения ставших уже традиционными. При этом сама практика применения отдельных форм делегирования публичных полномочий в доктрине уже признается новой конституционной реальностью, требующей поиска решений по нивелированию возможных угроз².

Нерешенными и вызывающими ряд сложностей на практике остаются вопросы допустимости делегирования публичных полномочий законодательной и судебной природы; не разработаны даже на доктринальном уровне сегодня многие применяемые государствами формы делегирования публичных полномочий в конституционном праве; продолжает ставиться под сомнение возможность делегирования публичных полномочий субъектам, которые формально частью системы органов публичной власти не являются.

Отдельные формы передачи публичных полномочий, например, от органов государственной власти органам местного самоуправления³ или отдельных государственных полномочий межгосударственным объединениям⁴ становятся объектом самостоятельного исследования. Вместе с тем почти не предпринимается попыток⁵ на основе изучения совокупности встречающихся форм передачи

² См. *Iancu B.* Указ. соч. Р. 8.

³ См., например, *Новрузова О.Б., Левченко А.И.* Эффективность института делегирования отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления // *Муниципальная служба: правовые вопросы.* – 2021. – № 3. С. 10-13.

⁴ См., например, *Ерзин Р.М.* Конституционные основы передачи полномочий Российской Федерации межгосударственному объединению: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Ерзин Ратмир Маратович. – Саратов, 2017. – 201 с.

⁵ См., например, *Шиндина А.В.* Институт делегирования в конституционной системе власти Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Шиндина Анна Владимировна. – Саратов, 2017. – 227 с.

государственных и муниципальных полномочий исследовать делегирование публичных полномочий как особый конституционно-правовой институт, объединяющий множество существующих и применяемых форм передачи полномочий государственно-правовой и муниципально-правовой природы.

В то же время складывающиеся в рамках конституционно-правового института делегирования публичных полномочий правовые отношения выходят далеко за рамки отрасли конституционного права, приобретая межотраслевое и отчасти даже универсальное значение. Например, с точки зрения административного права интерес представляют вопросы, связанные с оптимизацией работы системы государственного управления, повышением эффективности реализации возложенных на органы исполнительной власти функций, в том числе посредством передачи отдельных публичных полномочий на иные органы власти и даже за пределы их системы. Создание финансового алгоритма взаимодействия участников делегирования, позволяющего, обеспечив исполнение переданных полномочий, не допустить нарушение прав участников соответствующих правовых отношений, в свою очередь, выступает немаловажной задачей науки финансового права⁶. Конституционное же право также призвано определить конституционные основы, принципы, условия и ограничения применения как института делегирования публичных полномочий в целом, так и отдельных его форм, одновременно обеспечив нерушимость фундаментальных принципов и идей, заложенных в конституции, и предоставив гарантии соблюдения и уважения прав всем участникам данных конституционно-правовых отношений, а также тем лицам, права и законные интересы которых могут быть в той или иной мере затронуты в процессе реализации делегированных публичных полномочий.

Немаловажным в свете аспекта актуальности темы исследования представляется также замечание О.В. Романовской, в соответствии с которым традиционный «институт делегирования в российских условиях подаётся с

⁶ Андреева Е.М. Финансово-правовые основы взаимного делегирования полномочий субъектов публичной власти в Российской Федерации: дисс. ... д-ра юрид. наук: 12.00.04 / Андреева Елена Михайловна. – Москва, 2018.

большой осторожностью»⁷, при этом, претерпевая в современных условиях существенную трансформацию, конституционно-правовое делегирование, как представляется, нуждается в комплексной характеристике и выработке претендующих на универсальность для всех форм делегирования публичных полномочий и правопорядков его сущностных концепций.

Степень научной разработанности темы. Несмотря на широкое распространение практики делегирования публичных полномочий в различных государствах системные доктринальные исследования, комплексно охватывающие сущность данного конституционно-правового явления, сегодня отсутствуют. При этом анализ ранних философских и теоретико-правовых источников свидетельствует о глубине и высоком уровне научной разработанности отдельных общеправовых и конституционно-правовых категорий, в частности, таких как: власть, государство и суверенитет, которые, однако, фактически пребывая в системной взаимосвязи с конституционно-правовым делегированием, рассматриваются обособленно от него. Содержание и свойства названных категорий, свидетельствующие о первичной их по отношению к конституционно-правовому делегированию природе, раскрываются в трудах основателей и приверженцев различных философских школ, дореволюционных, советских и российских правоведов – С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, А.С. Алексеева, Б.А. Кистяковского, Ю.М. Козлова, Ф.Ф. Кокошкина, С.А. Котляревского, Н.М. Коркунова, И.Д. Левина, В.О. Лучина, А.Л. Малицкого, Ю.А. Тихомирова, Т.Я. Хабриевой, В.Е. Чиркина, Г.Б. Шершеневича, Ц.А. Ямпольской и др.

Непосредственным предметом исследования современной доктрины выступают отдельные составляющие конституционно-правовое делегирование элементы, его формы, а также сформулированные судами специализированные доктрины. Среди российских правоведов следует отдельно отметить вклад А.Ф. Васильевой, С.В. Васильевой, Т.А. Васильевой, М.А. Липчанской,

⁷ Романовская О.В. Проблемы делегирования государственно-властных полномочий субъектам частного права: современная практика и доктрина // Российский журнал правовых исследований. – 2015. № 1 (2). – С. 148-154.

О.В. Романовской, Н.А. Стельниковой в развитие отдельных форм конституционно-правового делегирования. Особое внимание таких представителей зарубежной, и прежде всего американской, доктрины как Х.И. Абрамсон, А. Бланкенагель, Б. Ианцу, Б. Куртис, Дж. Д. Мартенсон, Т.В. Меррилл, Р. Уитц, М. Хоккинс, Р. Шайо, Р.А. Эпстейн и др. сосредоточено также на изучении различных судебных доктрин, сформулированных преимущественно в отношении делегирования полномочий законодательной природы и передачи государственных полномочий субъектам, которые в систему органов публичной власти не входят.

Нельзя не отметить и повышенный интерес к делегированию публичных полномочий в диссертационных исследованиях конституционно-правовой и не только направленностей последних лет. Концептуально новое осмысление делегирования как общеправовой категории было представлено в диссертации Д.Д. Якадина «Юридическое делегирование: теория, практика, техника», в рамках которой были упомянуты отдельные лишь аспекты применения рассматриваемого явления конституционно-правовой действительности, а именно: делегирование правотворческих полномочий, а также делегирование государственных полномочий надгосударственным объединениям и частным организациям, которыми однако конституционно-правовое делегирование не исчерпывается. Отдельным формам конституционно-правового делегирования посвящены диссертации О.В. Романовской «Конституционно-правовые основы организации и деятельности профессиональных публичных корпораций в Российской Федерации» и Р.М. Ерзина «Конституционные основы передачи полномочий Российской Федерации межгосударственному объединению».

Исследованием российской специфики делегирования публичных полномочий как комплексного конституционно-правового института, объединяющего такие механизмы как делегирование в концепции народовластия, делегирование законодательных полномочий, делегирование в системе исполнительной власти, делегирование отдельных полномочий надгосударственным объединениям и делегирование полномочий институтам

гражданского общества, является диссертация А.В. Шиндиной «Институт делегирования в конституционной системе власти Российской Федерации».

Сложносоставность конституционно-правового делегирования обуславливает интерес к нему и со стороны таких отраслей права как финансовое и гражданское. Так, в диссертационном исследовании Е.М. Андреевой «Финансово-правовые основы взаимного делегирования полномочий субъектов публичной власти в Российской Федерации» в преломлении федеративной и муниципальной форм конституционно-правового делегирования, состоящих в передаче полномочий между различными уровнями публичной власти, сделан акцент на обеспечительный аспект такого взаимодействия, с конституционно-правовой точки зрения имеющий важное значение в контексте предоставления необходимых материальных гарантий осуществления делегируемых полномочий, что является важной гарантией прав вовлеченных в соответствующие правоотношения субъектов. Отдельного внимания заслуживает и исследование А.А. Маркеловой на тему «Гражданско-правовая ответственность за вред, причиненный государственными, муниципальными органами и их должностными лицами», в которой освещена столь важная для института конституционно-правового делегирования проблема разграничения ответственности государства и привлекаемых им для реализации делегируемых публичных полномочий субъектов, которые в систему органов государственной власти и местного самоуправления не входят.

Разносторонний подход к конституционно-правовому делегированию в целом и отдельным связанным с ним категориям, иллюстрируемый в трудах представленных философов и правоведов, свидетельствует об актуальности соответствующей проблематики, которая независимо от отраслевой своей принадлежности неизбежно требует комплексного конституционно-правового осмысления и одновременно задает их направления, частично нашедшие отражение и в настоящей диссертации.

Объектом диссертационного исследования выступают общественные отношения, опосредованные конституционными и иными нормами права,

направленными на регламентацию принципов, оснований, правил и порядка делегирования публичных полномочий, а также последующей их реализации.

Предмет диссертационного исследования составляют содержание и специфика делегирования публичных полномочий в конституционном праве, конституционно-правовые основы и формы его осуществления, правила и порядок делегирования, а также последующей реализации делегированных публичных полномочий.

Целью исследования является установление сущности используемого для передачи отдельных публичных полномочий конституционно-правового института делегирования и составных его элементов, определение на основе конституционного анализа возможных форм конституционно-правового делегирования, а также выявление конституционно-правовых принципов, оснований и ограничений, связанных с использованием отдельных форм передачи публичных полномочий.

Достижению поставленной цели исследования служит решение следующих взаимообусловленных **задач**:

1. Выявить сущность делегирования в конституционном праве и его специфику;
2. Установить конституционно-правовые начала, предопределяющие возможность и пределы применения делегирования публичных полномочий в конституционном праве;
3. Систематизировать формы делегирования публичных полномочий с участием органов государственной власти и органов местного самоуправления;
4. Систематизировать формы делегирования публичных полномочий субъектам, не входящим в систему органов государственной власти и органов местного самоуправления;
5. Установить конституционно-правовую сущность делегирования государственных полномочий на межгосударственный уровень;

6. Сформулировать принципы делегирования публичных полномочий в конституционном праве, отражающие его сущностный и процедурный аспекты;
7. Определить стадии конституционно-правового делегирования публичных полномочий, их содержание и последовательность осуществления.

Методологическую основу исследования составляют общенаучные методы, а также специальные юридические методы – формально-юридический и сравнительно-правовой, в совокупности обеспечивающие целостность, комплексный и системный характер познания делегирования публичных полномочий в конституционном праве.

Общенаучные методы анализа и синтеза использованы для как раскрытия непосредственно категории «делегирования» и сущности иных связанных с ней – в частности, публичных полномочий, так и при рассмотрении доктринальных и судебных подходов к конституционно-правовому делегированию в целом и отдельным связанным с ним проблемам в частности.

Применение индукции открыло возможность, помимо прочего, для формулирования единых для всех форм делегирования публичных полномочий в конституционном праве принципов и правил его осуществления, а также системные пробелы в регулировании исследуемого института. В свою очередь, дедукция позволила раскрыть общие конституционно-правовые принципы в преломлении делегирования публичных полномочий и отдельных его форм.

Формально-юридический метод, использованный в рамках исследования конституционных текстов, нормативных правовых актов Российской Федерации и третьих стран, их юридической техники, позволил выявить пробелы в правовом регулировании и проблемы, вызванные несогласованностью соответствующих правовых норм, отсутствие в законодательстве необходимых системных взаимосвязей.

Благодаря применению сравнительно-правового метода стало возможным уточнение сущности публичных полномочий как предмета делегирования в конституционном праве на основе исследования судебной практики

Конституционного Суда Российской Федерации, судов Соединенных Штатов Америки и Великобритании.

Теоретической основой исследования выступили работы российских и зарубежных ученых: диссертационные исследования, монографии, статьи, посвященные как общим правовым и конституционно-правовым аспектам, так и специальным проблемам конституционно-правового делегирования публичных полномочий.

Нормативная основа исследования включает Конституцию и законодательство Российской Федерации, а также конституции и законодательство отдельных других государств (включая Австралию, Великобританию, Испанию и Соединенные Штаты Америки), универсальные и региональные международные акты.

Эмпирическую основу исследования составили принятые Европейским судом по правам человека, Конституционным Судом Российской Федерации, Верховным судом Соединенных Штатов Америки и иными российскими и зарубежными судебными органами решения по конкретным делам, предметно затрагивающие как общие конституционные категории, являющиеся истоком конституционно-правового делегирования, так и специальные формы передачи публичных полномочий внутри системы органов публичной власти и за ее пределы.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в комплексном подходе к конституционно-правовому институту делегирования публичных полномочий с точки зрения формального и материального подхода. Сущностному раскрытию конституционно-правового делегирования способствует содержательное уточнение его предмета – публичных полномочий, в качестве которых предложено рассматривать как непосредственно публично-властные, так и публично-значимые полномочия. В диссертационном исследовании также впервые отмечена особая роль парламента в процессе конституционно-правового делегирования, состоящая в имманентно присущем его представительной природе

исключительном праве осуществлять координацию и обеспечивать согласованное осуществление государственной власти всеми ее носителями.

Основные положения, выносимые на защиту:

1) Делегирование публичных полномочий в конституционном праве представляет собой основанный на нормах конституции или производных от них акт передачи или наделения публичными полномочиями первоначально не уполномоченных на их осуществление субъектов (формальный аспект), которые обязаны подотчетно осуществлять делегированные на срочной или бессрочной основе публичные полномочия с соблюдением установленных ограничений (материальный аспект).

Специфика делегирования в конституционном праве определяется его предметом – публичными полномочиями. Публичными признаются как, собственно, государственно- и муниципально-властные полномочия, непосредственно закрепленные в конституции и иных нормативных правовых актах и (или) вытекающие из государственного суверенитета, так и публично-значимые полномочия, государственное участие в реализации которых является следствием их особой важности, в том числе с точки зрения обеспечения выполнения конституционных задач государства, охраны и защиты прав и свобод граждан, а также охраны общественного порядка.

2) Делегирование публичных полномочий в конституционном праве основывается на установленном конституцией каждого отдельно взятого государства устройстве публичной власти, определяющем ее носителей в лице наделенных соответствующей компетенцией публично-правовых образований и органов государственной власти и местного самоуправления, которые выступают правомочными субъектами конституционно-правового делегирования.

Установленная на конституционном уровне компетенция является основанием для определения допустимости делегирования публичных полномочий и в сочетании с конституционными принципами (в т.ч. принципами разделения властей, самостоятельности местного самоуправления, правовой определенности, а также гарантированности прав и свобод человека и гражданина) влияет на

условия и пределы его осуществления. Соответствующие ограничения, условия и пределы делегирования публичных полномочий могут быть разделены на общие, применимые ко всем его формам, и специальные, характерные для отдельных из них.

3) Делегирование публичных полномочий с участием публично-правовых образований, органов государственной власти и местного самоуправления, в зависимости от типа участвующих в делегировании сторон и сущности делегируемых публичных полномочий, можно разделить на функциональное и территориальное.

Функциональное делегирование предполагает ограниченную одним уровнем реализации публичной власти передачу отдельных полномочий, составляющих основной предмет деятельности ветвей власти или исключительные функции не входящих в общепризнанную триаду властей субъектов государственного властвования, органам публичной власти, не наделенным первичной конституционной компетенцией по реализации таковых.

Территориальное делегирование включает передачу публичных полномочий с участием федерации и образованных в ее составе субъектов, территорий с особым конституционно-правовым статусом, а также муниципальных образований. При этом такое делегирование может состоять как в наделении публичными полномочиями нижестоящих уровней власти, так и в осуществлении передачи государственных или же муниципальных (по решению вопросов местного значения) полномочий на вышестоящие уровни реализации публичной власти, т. е. делегирование «по вертикали», и одновременно с этим может осуществляться «по горизонтали» – при делегировании с участием публично-правовых образований – равноправных субъектов федерации или муниципальных образований, например.

4) Делегирование публичных полномочий субъектам, не входящим в систему органов публичной власти, влечет дополнение их конституционно-правового статуса публично-властным элементом.

В зависимости от типа делегата такое делегирование может осуществляться в отношении: субъектов, непосредственно создаваемых государством или, при

наличии прямого нормативного предписания, частными лицами для решения тех или иных задач в отдельных сферах (государственных и муниципальных учреждений и предприятий, публично-правовых компаний и др.); добровольно созданных гражданами объединений; организаций, участвующих в осуществлении публично-значимых функций.

5) Основаниями для квалификации передачи публичных полномочий межгосударственным объединениям и международным органам, в первую очередь, выступают принцип суверенитета, а также необходимость обеспечения нерушимости конституционно-установленной компетенции и соблюдения прав граждан.

6) Делегирование публичных полномочий подчинено системе отражающих его конституционно-правовую природу принципов, которые можно разделить на три группы: сущностные, процедурные и реализационные.

Сущность делегирования публичных полномочий отражают принципы добровольности и обратимости делегирования, а также принцип неотчуждаемости делегируемых публичных полномочий. К процедуре делегирования применимы принципы конституционности, законности, нормативности, транспарентности, а также принцип гарантированности прав делегатов, включающий принцип равного доступа к реализации делегируемых публичных полномочий. Реализация делегированных публичных полномочий подчинена принципам обеспеченности, подотчетности и соблюдения прав и свобод человека и гражданина.

7) Конституционно-правовое делегирование включает этапы обоснования и организации делегирования публичных полномочий, непосредственно осуществление (акт) делегирования, необходимый в отдельных случаях этап обеспечения реализации делегированных полномочий, их последующую реализацию и сопутствующий ей контроль, а также прекращение конституционно-правового делегирования публичных полномочий.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования состоит в комплексном осмыслении практики передачи публичных полномочий, создающем основания расширения понимания фундаментальных

основ конституционного строя, а также включения в состав предмета конституционно-правового регулирования прежде не рассматриваемых в его контексте концепций, что имеет значение для развития конституционно-правовой науки.

Представленные в рамках исследования выводы, нашедшие отражение в том числе в положениях, выносимых на защиту, могут быть использованы субъектами конституционно-правового делегирования при выстраивании надлежащего процесса передачи публичных полномочий и их последующей реализации. Отдельные концепции, сформулированные по результатам анализа практики конституционно-правового делегирования, могут быть использованы законодателем в целях совершенствования действующей системы правового регулирования делегирования (включая порядок и правила его осуществления), а также механизмов прямой и косвенной легитимации делегирования.

Достоверность результатов диссертационного исследования обеспечена всесторонним анализом элементов конституционно-правового института делегирования публичных полномочий, основанным на изучении доктринальных и нормативных источников, а также материалов правоприменительной практики различных государств, следствием которого явилось рассмотрение делегирования публичных полномочий не только с точки зрения формального, но также и материального подхода.

Личный вклад и апробация результатов диссертации.

Представленная в диссертационном исследовании концепция конституционно-правового делегирования, теоретико-правовой подход к ее обоснованию и раскрытию предложены автором лично.

Положения диссертационного исследования и отраженные в положениях, выносимых на защиту, выводы нашли отражение в пяти научных статьях, опубликованных в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных для защиты в диссертационном совете МГУ по специальности и отрасли наук.

Основные положения и выводы диссертационного исследования были освещены также в докладах, представленных на следующих научно-практических

конференциях: I Круглый стол молодых ученых «Правовые исследования в Московском университете: традиции и развитие» (Москва, Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова, 19 мая 2023 г.), Аспирантский юридический форум ГАУГН «Трансформация российского права: тенденции, ориентиры, решения» (Москва, Президиум РАН, 14 июня 2023 г.), Всероссийская научная конференция с международным участием «Институты публичной власти: адаптация к изменяющимся условиям функционирования» (Москва, Институт государства и права РАН, 14 июня 2023 г.), Всероссийская научная конференция с международным участием «Права человека: проблемы концептуализации, позитивации и защиты. К 75-летию Всеобщей декларации прав человека» (Москва, Институт государства и права РАН, 18 октября 2023 г.), Всероссийская научно-практическая конференция с международным участием «30 лет Конституции Российской Федерации» (Москва, Институт государства и права РАН, 5 декабря 2023 г.), Международная научная конференция «Современный конституционализм: многомерность восприятия» (Москва, Институт государства и права РАН, 19 июня 2024 г.), Международная научная конференция «Сравнительное государственное устройство. К 100-летию со дня рождения В.Е. Чиркина» (Москва, Институт государства и права РАН, 23 октября 2024 г.), XII Общероссийское годовое собрание теоретиков права «Систематизация законодательства: от устоявшихся концепций к современным новациям (к 100-летию со дня рождения И.С. Самощенко)» (Москва, Институт государства и права РАН, 5-6 марта 2025 г.).

Диссертация подготовлена и обсуждена на кафедре конституционного и муниципального права юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав, в совокупности объединяющих семь параграфов, заключения, а также списка литературы. Общий объем диссертации 235 страниц.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, степень ее разработанности и научная новизна, определяется объект и предмет диссертационного исследования, его цель и корреспондирующие ей задачи, методологическая основа диссертационного исследования, его практическая и теоретическая значимость, а также сформулированы основные положения, выносимые на защиту.

Первая глава «Делегирование публичных полномочий: конституционно-правовая природа и содержание» посвящена исследованию сущностной составляющей делегирования в конституционном праве и публичных полномочий как его непосредственного предмета, а также характеристике делегирования публичных полномочий и его субъектного состава с точки зрения специфики предмета конституционно-правового регулирования, закрепленных в основных законах начал принадлежности, разделения и реализации публичной власти.

В первом параграфе первой главы («Делегирование в конституционном праве: теоретико-правовая характеристика категории») рассматривается общеправовое понимание делегирования и определяется его конституционно-правовая специфика. Общеправовая характеристика делегирования позволяет выделить два отражающие одновременно и частную, и публичную его природу аспекта – передачу полномочий и уполномочивание действовать в качестве представителя (делегата). В то же время к делегированию в конституционном праве последний аспект его общеправового понимания не применим, и его отличиями от административно-правового понимания делегирования выступает более широкая сфера применения и субъектный состав, который включает не только органы исполнительной власти, но также государство, образованные в его составе публично-правовые образования (субъекты федерации, территории с особым статусом, и муниципальные образования) и любые органы публичной власти всех уровней ее осуществления.

В конституционно-правовом своем воплощении делегирование публичных полномочий предложено рассматривать сквозь призму двух взаимодополняемых аспектов – формального, состоящего в акте передачи публичных полномочий, и материального, характеризующего последствия его осуществления.

Для целей установления сущности предмета делегирования в конституционном праве приводится анализ российской и зарубежной доктрины, характеризующей отдельные конституционно-правовые формы делегирования, нормативные источники, регламентирующие общие правила и порядок осуществления делегирования, а также материалы правоприменительной практики, позволяющие определить, какие именно полномочия могут быть квалифицированы в качестве публичных.

Отдельное внимание в свете противоречивой правоприменительной практики уделено сущности выступающих предметом делегирования в конституционном праве публичных полномочий, и в качестве критериев отнесения полномочий к таковым предлагается использовать два взаимодополняемых – формальный и сущностный. Оба сформулированы в практике органов конституционного контроля и применяются, в частности, судами Соединенных Штатов Америки, Великобритании и Конституционным Судом Российской Федерации (далее – Конституционный Суд РФ).

Формальный подход для целей квалификации полномочий в качестве публичных предполагает необходимость исследования нормативных источников: следуя ему, публичными являются те полномочия, которые получили непосредственное закрепление в конституции или текстах развивающих ее положения нормативных правовых актов. Сущностный же подход, в свою очередь, основан на сформулированных в США и Великобритании судебных доктринах – доктрине государственных действий (*«state action doctrine»*) и тесте публичных функций (*«public function test»*), а также на корреспондирующих названным судебным доктринам критериям квалификации полномочий в качестве публичных, которые сформулированы в практике Конституционного Суда РФ. Следуя им, сущностный подход предполагает необходимость исследования содержания и

условий реализации соответствующих полномочий, в частности, на предмет исконной государственной их природы, суверенного характера, а также санкционирования их реализации государством и подконтрольности ему, направленности на реализацию конституционно-значимых целей и задач, возможности и степени воздействия на права и свободы человека и гражданина.

Основываясь на результатах проведенного анализа, устанавливается двуединое содержание публичных полномочий как предмета делегирования в конституционном праве: в качестве таковых предлагается рассматривать как, собственно, государственно- и муниципально-властные полномочия, признаваемые таковыми по формальному критерию их нормативного закрепления или по сущностному соотнесению с государством как его исключительной привилегией (соответственно, в зависимости от уровня публичной власти – государственно-властные и муниципально-властные), так и публично-значимые полномочия, необходимость выделения и реализации которых обусловлена особой конституционной или публичной их важностью.

Дополнительно выделены признаки делегирования публичных полномочий в конституционном праве, в числе которых: дополнение в результате делегирования компетенции делегата теми публичными полномочиями, которые непосредственно не возложены на него в соответствии с конституцией и не подразумеваются его правовым статусом; возможность делеганта влиять на реализацию делегатом переданного публичного полномочия; самостоятельная реализация переданного публичного полномочия делегатом; итоговый характер принимаемых делегатом в рамках реализации переданных ему полномочий решений.

Во втором параграфе первой главы (**«Общая характеристика форм делегирования публичных полномочий в конституционном праве»**) представлена характеристика допустимости осуществления делегирования публичных полномочий с точки зрения фундаментальных принципов, закрепленных в основных законах, а также анализ конституционно-правовых

оснований делегирования публичных полномочий и применимых к нему правил и ограничений, вытекающих из закрепленных в основных законах норм.

Допустимость практики делегирования публичных полномочий предопределяется собственно конституцией, которая в силу присущих ей функций, прежде всего, учредительной и ограничительной, устанавливает сущность публичной власти, носителей таковой в лице различных уровней реализации публичной власти и действующих в рамках них органов государственной власти и местного самоуправления, а также основы ее разграничения между ними и наряду с этим определяет условия и порядок реализации составляющих публичную власть государственных полномочий и полномочий по решению вопросов местного значения.

Первостепенное значение в системе конституционно-правовых основ делегирования публичных полномочий отводится принципу разделения властей, характеризующему в правоприменительной практике не только в качестве основы распределения властных полномочий между органами публичной власти, но и в контексте определения конституционных основ их взаимодействия для целей эффективной реализации публичной власти в целом. Будучи самостоятельными в определении подхода к реализации возложенных на них публичных полномочий, органы государственной власти и местного самоуправления, действуя в т. ч. от имени соответствующих публично-правовых образований, вправе с соблюдением конституционных ограничений и регламентированных на уровне основного закона процедур самостоятельно решать вопрос о порядке и способах их реализации, одним из которых следует признать и их делегирование.

Любой акт делегирования публичных полномочий в рассматриваемом контексте предстает в качестве следствия реализации делегирующим их носителем публичной власти принадлежащей ему в силу конституционных или же производных от них правовых норм дискреции, и в данном отношении сущностно характеризует делегирование публичных полномочий в конституционном праве исключительно в качестве добровольного акта, зависящего от воли делегирующего субъекта. Вместе с тем, для обеспечения конституционности делегирования

публичных полномочий согласия делегирующего их субъекта недостаточно. Практика органов конституционного контроля свидетельствует о нерушимости конституционных норм, возлагающих те или иные публичные полномочия, на конкретных субъектов публичного властвования, что предполагает недопустимость делегирования соответствующих полномочий, отнесенных к исключительной их компетенции, однако вместе с тем не исключает и возможность осуществлять передачу производных от них (например, не собственно законодательных, а полномочий по подзаконному нормативному правовому регулированию).

Немаловажным с точки зрения оценки соответствия делегирования публичных полномочий основному закону являются также принципы правовой определенности и гарантированности прав и свобод человека и гражданина, применимые как к делегирующему публичные полномочия субъекту (в части требований о конкретности делегируемых полномочий и надлежащей регламентации порядка их осуществления, в т. ч. с точки зрения обеспечения соблюдения прав и свобод граждан), так и к принимающему таковые для реализации (например, в отношении правовой определенности принимаемых в порядке делегированного регулирования нормативных правовых актов и недопустимости ограничения прав и свобод граждан при реализации делегированных публичных полномочий). Последний принцип обеспечивается, в частности, и транспарентностью делегирования публичных полномочий, что предполагает необходимость предоставления гражданам информации о факте и в отдельных случаях также условиях делегирования, и последующей их реализации.

При этом информированность граждан о делегировании публичных полномочий в преломлении отдельных форм его осуществления может выступать в качестве гарантии иных конституционных прав, также составляющих самостоятельные конституционно-правовые основания делегирования. В числе таковых и право на участие в управлении делами государства, которое, например, Конституционным Судом РФ, использовано в качестве обоснования

конституционности практики привлечения объединений граждан к реализации делегированных публичных полномочий.

Вторая глава «Общая характеристика форм делегирования публичных полномочий в конституционном праве» посвящена исследованию форм делегирования публичных полномочий в конституционном праве, в основу разграничения которых положен критерий сущности субъектов делегирования, которым соответствующие публичные полномочия передаются, (т.е. делегатов), их взаимосвязи государством. Использование указанного критерия позволило выделить три формы конституционно-правового делегирования: *во-первых*, делегирование публичных полномочий в пределах системы органов публичной власти (публичное делегирование); *во-вторых*, делегирование публичных полномочий субъектам, не входящим в систему органов публичной власти (частное делегирование); *в-третьих*, делегирование публичных полномочий на межгосударственный уровень (международное делегирование).

В первом параграфе второй главы («Делегирования публичных полномочий в пределах системы органов государственной власти и местного самоуправления») исследовано делегирование публичных полномочий, круг участников которого ограничен действующими в государстве публично-правовыми образованиями, органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Анализа практики делегирования публичных полномочий в рамках рассматриваемой формы позволил сопоставить сущность передаваемых полномочий и стороны делегирования (включая их принадлежность к уровням реализации публичной власти), следствием чего явилось выделение трех видов публичного делегирования – функционального, территориального и муниципального.

Функциональное делегирование состоит в передаче отдельных полномочий, составляющих основной предмет деятельности ветвей власти или исключительные функции не входящих в общепризнанную триаду властей субъектов государственного властвования, органам публичной власти, не наделенным

конституционной компетенцией по реализации таковых. Основой функционального делегирования предстает сущность делегируемых публичных полномочий и их корреляция установленной основным законом компетенцией принимающей делегируемые полномочия стороны, при этом применение его конкретными уровнями реализации публичной власти не ограничено.

Территориальное делегирование предполагает возможность осуществления взаимной передачи публичных полномочий между различными уровнями государственной власти и наделения публичными полномочиями нижестоящие уровни власти, т. е. делегирование «по вертикали», и в то же время охватывает передачу публичных полномочий «по-горизонтали» в случаях, когда она осуществляется образованными в составе государства публично-правовыми образованиями в отношении друг друга (как правило, при делегировании полномочий с участием двух или более субъектов федерации). При этом компетенционное делегирование может подразумевать как общее перераспределение предметов ведения соответствующих уровней (напр., федерации и субъектов или же субъектов федерации, один из которых входит в состав другого), без уточнения уполномоченных на ее реализацию органов, так и возложение конкретных функций и составляющих их публичных полномочий на определенные органы государственной власти того или иного уровня.

В рамках территориальной формы предложено выделять делегирование, осуществляемое в федеративных государствах с участием федерации и образованных в ее составе субъектов, делегирование в отношении территориальных образований с особым конституционно-правовым статусом, а также муниципальное делегирование, для которого характерна передача государственных полномочий на местный уровень или же муниципальных (по решению вопросов местного значения) полномочий на федеральный или региональный (государственный) уровень, а равно в ведение другого муниципального образования.

Во втором параграфе второй главы («Делегирования публичных полномочий субъектам, не входящим в систему органов публичной власти»)

представлено исследование практики передачи публичных полномочий субъектам, которые формально не являются частью системы органов публичной власти. В зависимости от правового статуса делегата и условий реализации им делегированных публичных полномочий, предложено выделять три вида частного делегирования: (1) делегирование публичных полномочий субъектам, создаваемым непосредственно государством для решения тех или иных задач в отдельных сферах; (2) делегирование публичных полномочий добровольным объединениям граждан; (3) делегирование публичных полномочий организациям, участвующим в осуществлении публично-значимых функций.

Наряду с этим установлено, что делегирование частным субъектам публичных полномочий не влечет их включение в систему органов публичной власти, но предполагает дополнение их правового статуса публично-властным компонентом, что требует подчинения их деятельности ряду дополнительных требований.

Третий параграф второй главы («Делегирования публичных полномочий на межгосударственный уровень») посвящен исследованию передачи отдельных государственных полномочий межгосударственным объединениям и международным органам. Анализ конституций свидетельствует о широком распространении практики прямой легитимации данной формы делегирования непосредственно на конституционном уровне и одновременное установление пределов и ограничений его осуществления. Сопоставление указанных пределов и ограничений с природой соответствующих межгосударственных объединений и международных органов свидетельствует о наличии прямой корреляции отдельных из них с характером делегируемых на межгосударственный уровень государственных полномочий.

В свою очередь, характер передаваемых в рамках международного делегирования полномочий находится в прямой взаимосвязи со степенью возможного влияния соответствующих межгосударственных объединений и международных органов на реализацию государством своих функций, которое может выражаться, в частности, и в императивном подчинении органов публичной

власти принятому на наднациональном уровне решению, что также может явиться основанием для оценки соответствия акта международного делегирования фундаментальным конституционно-правовым принципам, включая принцип суверенитета.

Третья глава «Порядок и правила делегирования публичных полномочий в конституционном праве» посвящена функциональной характеристике делегирования публичных полномочий и отражает такие элементы рассматриваемого конституционно-правового института как вытекающие из его сущности принципы делегирования публичных полномочий, порядок его осуществления, а также ответственность сторон конституционно-правового делегирования.

В первом параграфе третьей главы (**«Конституционно-правовые принципы делегирования публичных полномочий»**) представлена система конституционно-правовых принципов делегирования публичных полномочий, в которую включены одновременно принципы, характеризующие сущность делегирования публичных полномочий в конституционном праве и процедуру его осуществления.

Соответствующие конституционно-правовые принципы объединены в три группы: первую из них образуют сущностные принципы, отражающие содержание и позволяющие разграничить конституционно-правовое делегирование со смежными формами передачи и перераспределения публичных полномочий; вторая включает принципы, применимые непосредственно к процедуре делегирования – они устанавливают случаи и пределы его осуществления; третья, в свою очередь, объединяет конституционно-правовые принципы, связанные непосредственно с реализацией делегированных публичных полномочий.

В качестве сущностных принципов делегирования выделены принципы добровольности и обратимости делегирования, а также принцип неотчуждаемости делегируемых публичных полномочий.

К процедуре делегирования публичных полномочий применимы принципы конституционности, законности, нормативности, гарантированности прав

делегата, равенства. В рамках данной группы отдельно выделены характеризующие качественные и количественные ограничения делегирования предметные принципы, что обусловлено тем, что отнюдь не все полномочия органов государственной власти и местного самоуправления могут делегированы. Качественный критерий требует, чтобы делегируемые публичные полномочия были совместимы с основной компетенцией принимающей их для последующей реализации стороны (делегата), в то время как количественный предписывает делегирование ограниченного объема публичных полномочий в целях обеспечения возможности реализации делегатом своей основной, а не внешней (делегированной) компетенции. Принципы конституционности и законности предписывают при осуществлении делегирования не допускать нарушения конституционных норм и установленных на законодательном уровне требований: сам акт делегирования должен быть основан и соответствовать установленным на конституционном и законодательном уровнях положениям, что при определенных обстоятельствах может выступать основанием легитимации делегирования публичных полномочий. В то же время принцип нормативности требует при осуществлении делегирования публичных полномочий в явном виде регламентировать такой акт их передачи и все существенные условия делегирования и последующий реализации переданных в результате публичных полномочий.

Реализация делегированных публичных полномочий, в свою очередь, подчинена принципу обеспечения прав делегата как стороны, принимающей публичные полномочия для реализации, связанному с ним принципу обеспеченности реализации делегированных публичных полномочий, подотчетности и ответственности, а также принципу соблюдения прав и свобод человека и гражданина.

Во втором параграфе третьей главы «Процедурные аспекты делегирования публичных полномочий в конституционном праве» конституционно-правовое делегирование представлено с позиции функционального подхода, в ней исследованы и систематизированы

последовательно сменяющие друг друга этапы осуществления делегирования публичных полномочий.

Этапы конституционно-правового делегирования разделены на основные и вспомогательные. К числу первых отнесены непосредственно акт осуществления делегирования и последующая реализация делегированных полномочий, включающая и сопутствующее такой деятельности взаимодействие между делегантом и делегатом, а также третьими лицами, уполномоченными на осуществление контрольно-надзорной деятельности. В качестве основного назван также и этап прекращения делегирования публичных полномочий. Вспомогательные этапы, в свою очередь, хотя непосредственного отношения к сущностному аспекту делегирования публичных полномочий могут не иметь, тем не менее подразумевают реализацию действий, в отсутствии которых, конституционно-правовое делегирование также невозможно. В качестве вспомогательных этапов делегирования публичных полномочий выделены предшествующие акту делегирования этапы обоснования и организации, а также предваряющий реализацию переданных публичных полномочий этап обеспечения таковой.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Заключение отражает результаты проведенного диссертационного исследования, выявленные в рамках заявленной тематики проблемы, а также содержит выводы и обобщения.

Ключевым результатом исследования является консолидированное представление разрозненных практик передачи публичных полномочий в качестве конституционно-правового делегирования. И особенно в данном контексте подчеркивается относительность присущих делегированию в конституционном праве признаков, предполагающая потребность в глубокой всесторонней оценке каждого конкретного случая передачи публичных полномочий.

Предложенный в диссертационном исследовании подход позволил преодолеть фрагментарность известных концепций регулирования отдельных практик передачи публичных полномочий и, благодаря установлению

универсальных для них стандартов, трансформировать делегирование публичных полномочий в системный институт конституционного права, объединяющий ставшие уже традиционными его формы, а наряду с этим также позволяющий развивать на своей основе перспективные способы реализации публичных полномочий, например, с использованием систем искусственного интеллекта.

СПИСОК ПУБЛИКАЦИЙ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Список работ, опубликованных в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных для защиты в диссертационном совете МГУ по специальности и отрасли науки:

1. Шелудченко И.А. Делегирование отдельных публичных полномочий субъектам частного права: постановка проблемы // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 9. С. 70-76. (0,89 п. л.). EDN: KKVKYF. Импакт-фактор 1,132 (РИНЦ);

2. Шелудченко И.А. Делегирование в конституционном праве: теоретико-правовое осмысление категории // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2024. № 6. С. 229-247. (1,27 п. л.). EDN: CAWWTF. Импакт-фактор 0,897(РИНЦ);

3. Шелудченко И.А. Защита персональных данных в Российской Федерации сквозь призму делегированного правотворчества // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2025. № 1. С. 77-99. (1,56 п. л.). EDN: RIFBND. Импакт-фактор 0,897 (РИНЦ);

4. Шелудченко И.А. Право на участие в управлении делами государства как конституционно-правовое основание «частного» делегирования в Российской Федерации // Законодательство. 2025. № 8. С. 57-62. (0,62 п. л.). EDN: DPFVUU. Импакт-фактор 0,199 (РИНЦ);

5. Шелудченко И.А. Конституционный контроль как средство становления и развития института делегирования полномочий государственной природы в Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2025. № 3. С. 1-5. (0,63 п. л.). EDN: LYYSGO. Импакт-фактор 0,720 (РИНЦ).