

ОТЗЫВ

официального оппонента на диссертацию на соискание ученой степени кандидата юридических наук Шелудченко Ирины Александровны на тему: «Делегирование публичных полномочий как институт конституционного права» по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

XXI век стал символом ускорения большинства социальных процессов. Технологический прогресс, тотальная цифровизация, новые риски и угрозы привели к тому, что организация публичной власти также должна научиться быстро адаптироваться к изменениям в социальной жизни. Традиционная вертикаль, ориентированная на бюрократию и жесткую регламентацию, стала неэффективной. Делегирование – один из выходов в сложившейся ситуации.

Для Российской Федерации исследование делегирования осложнено отсутствием системного закона о делегировании и разработанной научной доктрины. Это создает дополнительные противоречия и коллизии, а также дискуссионные вопросы, перечень которых обширен. Указанные обстоятельства свидетельствуют об актуальности диссертационного исследования Шелудченко Ирины Александровны на тему: «Делегирование публичных полномочий как институт конституционного права».

Научная новизна заключается 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. Таким образом автор соединил все ключевые элементы проблемы делегирования властных полномочий, чтобы подвергнуть их комплексному изучению и представить целостную картину как процесса делегирования

(конституционной процедуры), так и институциональных аспектов. В работе уделено значительное внимание сравнительно-правовому аспекту, а именно опыту США, Великобритании и Австралии, где собственно делегирование получило подробное обоснование, а также распространение. Представлен подробный разбор позиций, изложенных в различных судебных решениях, в которых происходила юридическая оценка делегирования.

В своем диссертационном исследовании И.А. Шелудченко:

– представила доктринальное определение делегирования публичных полномочий в конституционном праве;

– провела связь делегирования публичных полномочий с конституционным устройством публичной власти;

– классифицировала делегирование на функциональное и территориальное;

– выделила конституционную сущность делегирования властных полномочий, определив его специфику (представив разбор терминологии, отражающей различные стороны процесса – «передача», «распределение», «наделение» и др.);

– установила конституционно-правовые начала, предопределяющие возможность и пределы применения делегирования публичных полномочий в конституционном праве;

– привела в систему формы делегирования публичных полномочий с участием различных субъектов, как входящих в систему органов публичной власти, так и получающих публично-правовой статус (публично-правовое предназначение) благодаря делегированию;

– определила параметры взаимодействия органов государственной власти и межгосударственных организаций при переводе национальных полномочий на международный уровень;

– систематизировала принципы делегирования публичных полномочий (сущностные, процедурные и реализационные) в конституционном праве (при этом внеся авторский вклад в определение некоторых синтетических

принципов, выработанных Конституционным Судом РФ или наукой конституционного права), отражающие его сущностный и процедурный аспекты;

– представила стадийность порядка конституционно-правового делегирования публичных полномочий, обозначив содержание каждой стадии, а также последовательность осуществления;

– рассмотрела перспективы развития института делегирования властных полномочий в конституционной практике России.

И.А. Шелудченко на основе проведенного исследования сформулированы предложения по совершенствованию конституционно-правового регулирования делегирования властных полномочий как в рамках функционального, так и территориального делегирования.

Обоснованность сформулированных выводов подтверждается методологией исследования – использованы общенаучные и специальные юридические методы, включая формально-юридический и сравнительно-правовой, в совокупности обеспечивающие целостность, комплексный и системный характер познания делегирования публичных полномочий в конституционном праве. 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. Нормативно-правовую базу исследования образуют положения Конституции и законодательных актов Российской Федерации, нормативный массив ряда зарубежных стран (в частности, Австралии, Великобритании, Испании и США), а также международно-правовые акты универсального и регионального характера». Автором подобраны эмпирические данные, включая судебную практику различного уровня.

При подготовке диссертационного исследования были соблюдены необходимые требования юридической техники, предъявляемые к научным

работам такого уровня. Текст диссертации изложен последовательно, логично структурирован и написан грамотным юридическим языком с использованием устоявшейся терминологии и категориального аппарата, что обеспечивает точность и ясность изложения научных результатов.

Особо хотелось бы отметить отдельные аспекты диссертации И.А. Шелудченко. Автор предлагает (с. 18) использовать консолидирующий отраслевые преломления термин «юридическое делегирование», приведя подробные аргументы в обоснование терминологического единства.

В диссертации отмечается приоритет вовлечения делегирования в конституционную практику за Соединенными Штатами Америки (начиная с XIX века). Подчеркивается отсутствие прямого закрепления в Конституции США возможности передача элементов властной компетенции прежде не уполномоченным на ее осуществление конституцией органам публичной власти. Происходит подробный разбор аргументации Верховного Суда США при осуществлении судебного нормоконтроля. Проведена параллель: в Российской Конституции не предусматривается прямое закрепление возможности делегирования государственно-властных полномочий тем субъектам, которые прямо не предусмотрены Конституцией России в числе уполномоченных на осуществление публичной власти (на государственном и муниципальном уровнях). Легитимация практики передачи произошла благодаря решениям Конституционного Суда Российской Федерации, «в практике которого не единожды, начиная едва ли не с принятия Постановления от 28 апреля 1992 года № 4-П, была подтверждена сама возможность применения делегирования в парадигме российской конституционно-правовой системы, а также сформулированы условия его осуществления».

Диссертант рассматривает концепцию «публичной значимости как основания квалификации делегируемых полномочий в качестве публичных». Необходимо отметить, что подобный критерий отличается неопределенностью, что актуализирует доктринальные исследования,

позволяющие выработать содержательные характеристики «публичной значимости», ее параметры. Одновременно с этим подчеркивается неопределенность в вопросе сущности предмета делегирования, а также сущности самого акта делегирования.

Для науки конституционного права приобретает значение выделение следующих этапов, последовательная реализация которых и раскрывает конституционно-правовое делегирование в функциональном его преломлении: обоснование делегирования публичных полномочий; организация делегирования публичных полномочий; собственно делегирование публичных полномочий; обеспечение реализации делегируемых публичных полномочий; непосредственно реализация делегированных публичных полномочий; прекращение делегирования публичных полномочий.

Как и любая творческая работа, в диссертации представлены положения, которые вызывают дискуссию и требуют дополнительных пояснений.

1. На с. 67-69 И.А. Шелудченко затрагивает серьезную проблему – соотношение института делегирования с такими принципами конституционного права, как транспарентность (открытость) органов государственной власти, суверенитет, конституционная ответственность государства за исполнение своих полномочий. Указывается, что вопрос делегирования должен сопровождаться открытостью передачи: народ, как источник власти, должен видеть, кому государство передает часть полномочий, почему и в каких пределах. В то же время автор уходит от раскрытия связей между конституционными принципами и процессом делегирования. Отчасти это понятно, объем рассматриваемых вопросов в диссертации и так внушителен. Но в процессе защиты хотелось бы услышать авторскую интерпретацию, тезисы об открытости государства в вопросах передачи полномочий.

2. На с. 72–76 И.А. Шелудченко поднимает проблему делегирования властных полномочий разработанным на основе искусственного интеллекта системам. Предлагает к научному осмыслению специальный термин «киберделеги́рование». На с. 76 представляет вывод о невозможности квалификации использования систем, основанных на искусственном интеллекте, как «конституционно-правового делегирования с точки зрения формального подхода к его пониманию». Ссылается, что осуществление искусственным интеллектом непосредственно публично-властных полномочий рассматривается «как недопустимая ввиду фундаментальных конституционных принципов практика». Однако в этой части автор уходит от анализа концептуальных положений, которые находятся на острие научных и общественных дискуссий. ИИ – это не перспектива, это реальность, которая быстрыми темпами по-новому форматирует общество, государство, и каждого из нас с вами. Приведу лейтмотив, который звучал на выставке потребительской электроники в январе 2026 года – «Мы делегируем искусственному интеллекту свои задачи, но рискуем делегировать ему своё будущее». Примеров участия ИИ в реализации властных полномочий уже много. Объединенные Арабские Эмираты пытаются построить даже парламент на основе ИИ. Китай утвердил программу цифрового правосудия, в основе которого искусственный интеллект. Великобритания строит систему профилактики преступной деятельности и выполнения полицейских задач на основе ИИ. Таким образом, автору необходимо представить собственные комментарии о перспективах «киберделеги́рования», соотношении понятия с «цифровым суверенитетом», «суверенным искусственным интеллектом».

3. В продолжение предыдущего тезиса. Диссертант указывает о недопустимости делегирования некоторых полномочий, связывая этот запрет с ветвью власти. В их числе – недопустимость передачи полномочий судебной власти. Поддерживая автора в этой позиции, нельзя не обратить внимание на стремительное развитие систем, основанных на искусственном

интеллекте, внедряемых в организацию и деятельность судебной власти. Появились концепции «алгоритмическое правосудие», «правосудие 4.0», «прогностическое правосудие» и др. Уже сейчас сферы применения ИИ в судебной деятельности разнообразны: оценка рисков (вероятности рецидива или необходимости ареста до суда); разрешение споров (рассмотрение «мелких» дел в автоматическом режиме); аналитика (помощь судьям в подборке прецедентов и др.). В октябре 2025 г. председатель Верховного Суда РФ заявил: «Аналитические программные комплексы на основе искусственного интеллекта – вот что является перспективным направлением в развитии судебной системы. Будем активнее внедрять их в работу судов, быстрее выявлять противоречия в судебной практике и реагировать на них». Подобный вектор задан во многих странах мира, нацеленных на технологическое развитие. Появилась и первая характеристика (отметим – непривлекательная) алгоритмического правосудия – «Правосудие без кожи». Есть иллюзия, что ИИ – это чуть более умный компьютер, хотя все гораздо сложнее. Исходя из этого: как автор оценивает перспективы замены судьи-человека «беспристрастной» алгоритмической системой? Следует ли это рассматривать как делегирование властных полномочий? И как осложнится проблематика, если законодательно будет признана правосубъектность искусственного интеллекта?

4. И.А. Шелудченко разделяет 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, на функциональное и территориальное. Следует уточнить: отождествляет ли такое разделение делегирование функций органов власти и делегирование полномочий органов власти?

Указанные замечания не умаляют значимости диссертационного исследования. Диссертация отвечает требованиям, установленным Московским государственным университетом имени М.В.Ломоносова к

работам подобного рода. Результаты предпринятого автором исследования отражены в содержании диссертации, а также в научных публикациях. Отметим, что по теме диссертации опубликовано 5 статей – в журналах из списка ВАК при Минобрнауки России (имеющих высокий импакт-фактор в РИНЦ). Автореферат отражает основные положения и выводы диссертации, содержание опубликованных работ соответствует содержанию диссертации.

Оценивая диссертационную работу, можно сделать вывод о том, что она выполнена на актуальную тему, представляет собой законченное научное исследование, содержит решение значимых конституционно-правовых вопросов, возникающих при определении делегирования публичных полномочий как института конституционного права.

Содержание диссертации соответствует специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки (по юридическим наукам), а именно следующим ее направлениям:

- Правовая природа и принципы публичной власти, правовое регулирование ее осуществления. Система публичной власти. Организация публичной власти и публичного управления. Институты публичной власти и публичного управления. Публичная власть и гражданское общество;

- Теория и практика конституции и конституционализма. История конституционного развития;

- Глава государства, парламент, правительство и суды в системе разделения властей;

- Правовое регулирование государственного управления в различных сферах.

Содержание диссертации соответствует также критериям, определенным пп. 2.1-2.5 Положения о присуждении ученых степеней в Московском государственном университете имени М.В.Ломоносова, а также оформлена согласно требованиям Положения о совете по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание

ученой степени доктора наук Московского государственного университета имени М.В.Ломоносова.

Таким образом, соискатель Ирина Александровна Шелудченко заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Официальный оппонент:

доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Средне-Волжского института (филиала) ФГБОУ ВО «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)» в г. Саранске

Романовская Ольга Валентиновна

Контактные данные:

Тел.: +7 (8342) 24-05-23 (доб. 240), e-mail: k.grpd@yandex.ru

Специальность, по которой официальным оппонентом защищена диссертация: 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

Адрес места работы:

Средне-Волжский институт (филиал) федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)» в г. Саранске

430003, Республика Мордовия, г. Саранск, Ленинский район, ул. Федосеенко, д. 6

Тел.: +7(8342)24-05-23; e-mail: rpa_saransk@mail.ru



Подпись *О.В. Романовской* Заверю
Заместитель начальника организационно-
правового отдела по управлению
делопроизводством  О.А. Зубарева