

ОТЗЫВ

официального оппонента, профессора кафедры прав человека Высшей школы правоведения Института права и национальной безопасности ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», доктора юридических наук, профессора Липчанской Марии Александровны на диссертацию Шелудченко Ирины Александровича на тему «Делегирование публичных полномочий как институт конституционного права», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Изучение представленных для отзыва диссертации, автореферата и опубликованных автором работ позволяет дать следующую их оценку. Диссертация И.А. Шелудченко посвящена важной и актуальной проблеме современной конституционно-правовой науки. Назревшая в современном обществе потребность концептуального осмысления категории «делегирование» в конституционном праве, повышения эффективности правового регулирования и правоприменения при делегировании полномочий в конституционной системе публичной власти детерминируют необходимость комплексного исследования института делегирования публичных полномочий. Как верно отмечает автор, «в условиях перманентного увеличения объема возлагаемых 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» (с. 3).

Институт делегирования публичных полномочий представляет собой неотъемлемую часть режима конституционализма, формирует концепцию государственного устройства и обеспечивает баланс реализации публичных функций государства в целях защиты конституционно-гарантированных приоритетов и ценностей, соблюдения и уважения прав всех участников конституционно-правовых отношений. Нельзя отрицать, что претерпевший в современных условиях существенную трансформацию институт конституционно-правового делегирования публичных полномочий нуждается в комплексной характеристике и выработке претендующих на универсальность для всех форм делегирования публичных полномочий принципов, оснований, пределов и правопорядка. Именно подобная цель заявлена в представленном исследовании (с. 9), что безапелляционно свидетельствует о его актуальности и значимости для науки конституционного права.

Уникальная авторская методология исследования, выраженная в структуре диссертации и необходимых атрибутивных элементах введения, обладает новизной и способствует полному и всестороннему анализу заявленной темы. Объект и предмет исследования определены и сформулированы корректно, применяемые в исследовании разнообразные методы научного познания обеспечили успешность достижения цели и решения конкретизирующих ее задач.

Выносимые на защиту положения детально проработаны, обоснованы и являются новыми для публично-правовой науки в целом и конституционного права, в частности.

Следует согласиться с тем, что новым является подход к исследованию конституционно-правового института делегирования публичных полномочий с точки зрения формального и материального подхода (с. 11), обладает новизной классификация делегируемых публичных полномочий на непосредственно публично-властные и публично-значимые полномочия (положение на защиту 1, с. 12, с. 33-43).

Следует поддержать вывод диссертанта, представленный в третьем положении, выносимом на защиту, о том, что 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 (с. 13, 95). Подробный анализ функциональной формы конституционно-правового делегирования представлен на с. 77-86 диссертации, территориальное делегирование публичных полномочий проанализировано автором на с. 86-94.

Заслуживает внимания обоснованная автором новая для российской правовой системы разновидность территориального делегирования публичных полномочий - делегирование на уровень федеральной территории (с. 90-92). Действительно Федеральным законом от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ органам публичной власти федеральной территории «Сириус» предусмотрено несколько уникальных правовых схем делегирования публичных полномочий. Поскольку это новые для российского правопорядка алгоритмы делегирования полномочий в системе публичной власти, интересно, на сколько они оказались востребованы в единственной пока в России федеральной территории «Сириус»? Ответ на этот вопрос содержится в исследовании Ирины Александровны Шелудченко.

Вкладом в науку конституционного права является предложенная диссертантом формула публичного конституционно-правового делегирования, которое, по мнению И.А. Шелудченко, предполагает передачу государственных полномочий и полномочий по решению вопросов местного значения между образованными в составе государства публично-правовыми образованиями, органами государственной власти и местного самоуправления и, таким образом, обеспечивает сохранение публичных полномочий в ведении государства (с. 95).

Видится оригинальным и научно обоснованным анализ практики применения частного делегирования, то есть делегирования публичных полномочий субъектам, не входящим в систему органов публичной власти (с. 96-121). В итоге автор выделяет три разновидности такого делегирования – в зависимости от типа делегата. По мнению И.А. Шелудченко, в качестве делегата в данных правоотношениях могут выступать: во-первых, субъекты, непосредственно создаваемые государством для решения тех или иных задач в отдельных сферах; во-вторых, добровольно созданные гражданами объединения; и в-третьих, организации, участвующие в осуществлении публично-значимых функций (с. 99, с. 120). Представляется, что есть некоторая неточность в приведенной классификации: первые два типа делегатов разграничены в зависимости от субъекта их образующего, а третий – по способу осуществления функций, хотя в целом на логику проведенного исследования и значимость выводов это не влияет.

Развивая свои рассуждения относительно частного делегирования публичных полномочий, автор аргументировано делает вывод, что наделение истинных негосударственных субъектов отдельными полномочиями публично-правовой природы не должно приводить к необходимости изменения ими организационно-правовой формы, поскольку реализация ими делегированных государственных или муниципальных полномочий не влечет их интеграцию в систему органов публичной власти и не исключает возможность осуществления ими основных видов деятельности, для целей которых они изначально и создавались (с. 109, с. 121). Представляется, что данный вывод может быть положен в основу развития концепции публичного аутсорсинга.

Несомненным достоинством работы является впервые проведенный автором системный анализ правил и порядка делегирования публичных полномочий в конституционном праве (с. 129-177).

Обладающими новизной являются предложенные И.А. Шелудченко последовательные этапы конституционно-правового делегирования в

функциональном смысле. В частности, она выделяет следующие этапы: обоснование делегирования публичных полномочий; организация делегирования публичных полномочий; собственно делегирование публичных полномочий; обеспечение реализации делегируемых публичных полномочий; непосредственно реализация делегированных публичных полномочий (положение 7, вынесенное на защиту, с. 14 и с. 152).

Хочется отметить комплексность и детальность исследования конституционно-правых принципов делегирования публичных полномочий, представленного в первом параграфе заключительной третьей главы. В данном преломлении темы для меня, как оппонента, наибольший интерес представляет принцип добровольности, отражающий «суть и характер осуществляемой передачи полномочий в конституционном праве» (с. 130, с. 150). Нельзя не отметить, что суждения и выводы соискателя аргументированы и обоснованы, сделаны на основе изучения актуального законодательства и практики. В частности, И.А. Шелудченко указывает, что «принцип добровольности по умолчанию применим лишь к делегирующему соответствующие публичные полномочия публично- правовому субъекту, в то время как на принимающих таковые к реализации он распространяется отнюдь не всегда» (с. 160). И на этом основании Ирина Александровна предлагает классифицировать конституционно-правовое делегирование на императивное (предполагающее односторонний акт передачи соответствующих полномочий) и договорное (подразумевающее одновременное соединение воли делеганта на передачу полномочий и воли делегата принять их к реализации) (с. 160-161). Данный вывод является вкладом в теорию конституционно-правового делегирования публичных полномочий и заслуживает внимания. Вместе с тем, осмелюсь предположить, что в единой системе публичной власти не независимо от функционального или территориального делегирования следует расширять иную коннотацию принципа добровольности – «взаимную добровольность» делегата и делеганта при передачи публичных полномочий.

Многие другие выводы автора заслуживают поддержки, являются достоверными и обоснованными, обладают элементами новизны и содержат новые подходы к решению научной проблемы определения сущности используемого для передачи отдельных публичных полномочий конституционно-правового института делегирования и составных его элементов, таких как основания, ограничения, а также формы и процесс делегирования отдельных публичных полномочий.

Теоретическая значимость диссертационного исследования И.А. Шелудченко выражается в полученных результатах, обогащающих науку конституционного права в части расширения фундаментальных основ конституционного строя и включения в состав предмета конституционно-правового регулирования прежде не рассматриваемых в его контексте концепций посредством осмысления практики передачи публичных полномочий.

Диссертация И.А. Шелудченко отличается системным и всеобъемлющим подходом к анализу доктринальных и нормативных источников по теме исследования. Выводы и положения, выносимые на защиту, обоснованы на основе изучения, оценки и сопоставления научных взглядов на вопросы делегирования публичных полномочий в российских и зарубежных источниках. Отдельно стоит отметить, что достоинством диссертации является использование при ее написании широкого круга первоисточников права и судебной практики зарубежных стран, а также научных публикаций иностранных ученых, что позволяет представить проблематику исследования более глубоко, а его результаты достоверно.

Диссертационное исследование И.А. Шелудченко имеет необходимую апробацию, о чем свидетельствуют участие автора в научно-практических конференциях различного статуса, научные публикации, в том числе в рецензируемых журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации. Таким образом, представленное диссертационное исследование

соответствует требованиям новизны, обоснованности и аргументированности научных положений, выводов и рекомендаций.

Вместе с тем, несмотря на большое теоретическое и практическое значение работы, как и любой результат творческой научной деятельности такого уровня, диссертационное исследование Ирины Александровны Шелудченко не лишено спорных моментов, которые вызывают научную полемику или нуждаются в дополнительном пояснении и аргументировании.

1). Представляется, что цифровизация многих сфер общественной жизни, а также государственного и муниципального управления не позволяет игнорировать использование нейросетей при принятии решений в сфере публичного управления. Автор справедливо отмечает, что Указом Президента Российской Федерации от 10 октября 2019 года № 490 допускается «делегирование информационным системам, функционирующим на основе искусственного интеллекта» возможности принятия отдельных решений в рамках исполнения государственными органами соответствующих государственных функций (с. 73). Более того, действительно в зарубежной доктрине уже развивается институт «киберделегирование», подразумевающий как содействие органам публичной власти в реализации их компетенции, так и непосредственное автономное осуществление публичных полномочий.

Как известно, в 2021 году в России была утверждена «Концепция развития технологий машиночитаемого права». Документ систематизировал представления о технологиях, которые позволяют излагать правовые нормы на формальном языке и определил основные направления их развития. Одной из сфер применения технологий является нормотворчество и управление изменениями в целях создания благоприятной юрисдикции для развития новых технологий. Возможно ли с помощью технологии машиночитаемого права формально и/или функционально расширить институт делегирования за счет передачи нормотворческих функций автоматизированным системам с частичными когнитивными характеристиками?

Является ли перспективным, по мнению автора, применение «киберделегирования» в системе органов исполнительной власти? Например, принятие решений нейросетями на основе цифрового профиля личности, использование искусственного интеллекта в системе миграционной службы при выдаче виз, для проверки уровня знания языка претендентов при оформлении вида на жительство и гражданства.

Представляется, что работа могла бы приобрести большую для науки и практики значимость, если бы автор дополнил предлагаемую им концепцию делегирования публичных полномочий новой формой – делегирование публичных полномочий информационным системам, функционирующим на основе ИИ.

2). Рассматривая функциональное делегирование публичных полномочий, автор отмечает, что «отсутствие в конституции положений, разрешающих парламенту осуществлять делегирование полномочий законодательной природы по осуществлению правотворчества органам, представляющим иные ветви власти, само по себе такую возможность не исключает» (с. 82). Далее приводятся примеры из зарубежной судебной практики, в результате которой была признана неконституционность делегирования полномочий законодательной природы судам и делегирования судебным органам полномочий, традиционно отнесенных к компетенции исполнительной власти (с. 82-83).

В связи с этим интересна позиция автора относительно концепции нормотворчества практикой Конституционного Суда Российской Федерации. Не происходит ли функциональное делегирование полномочий законодательной природы высшему судебному органу?

3) Автор обосновано отмечает, что функциональное делегирование органами, представляющими традиционную триаду властей, не исчерпывается (с. 86). Право на осуществление делегирования, с учетом подхода к устройству системы органов публичной власти и в пределах, установленных основным законом каждого отдельного государства,

признается за всеми наделенными конституционной компетенцией органами публичной власти. Полагаю, что работа приобрела бы больший теоретический и прикладной эффект, если бы автор проанализировал отечественный и зарубежный опыт законодательного закрепления возможности делегирования полномочий, отнесенных к компетенции специальных конституционных органов (омбудсмены, ЦИК РФ и другие) и наоборот делегирование полномочий нормотворческой и исполнительной природы указанным государственным органам.

4). На с. 111, приводя классификацию передаваемых негосударственным институтам «функций», автор выделяет в числе прочих функции «в сфере контроля и надзора». На с. 112 излагаются правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации о допустимости возложения дополнительных обязанностей по обеспечению соблюдения прав граждан на негосударственные институты. В данном контексте интересна позиция автора о возможности делегирования надзорных полномочий органов прокуратуры субъектам, не входящим в систему публичной власти.

Несмотря на указанные замечания диссертация является целостной, последовательной, непротиворечивой работой, перечисленные вопросы имеют дискуссионный характер, указывают на творческий подход к исследованию и не влияют на общую положительную оценку оппонируемой диссертации, которая демонстрирует весомый личный вклад автора в развитие публично-правовой науки. В исследовании сформулирован ряд научных положений, которые являются новыми по своей постановке и предлагаемым решениям.

Вывод: с точки зрения актуальности, новизны, степени обоснованности научных положений, теоретической и практической значимости, сформулированных выводов и рекомендаций, а также их достоверности диссертационное исследование Ирины Александровны Шелудченко на тему «Делегирование публичных полномочий как институт конституционного права» является самостоятельным научным исследованием и соответствует

всем требованиям, предъявляемым пунктами 9-14 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 года № 842 в редакции от 16 октября 2024 г. (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2025), а автор диссертации – Шелудченко Ирина Александровна – заслуживает присуждения искомой ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. – публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Официальный оппонент:

доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры прав человека
Высшей школы правоведения
Института права и национальной безопасности
ФГБОУ ВО «Российская академия народного
хозяйства и государственной службы при
Президенте Российской Федерации»

М.А. Липчанская

«19» января 2026 г.



Сведения об официальном оппоненте:

Липчанская Мария Александровна;
специальность, по которой защищена докторская диссертация: 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право;
почтовый адрес: 119571, г. Москва, пр-т Вернадского, д. 82, стр. 1;
телефон: +7 (927) 277-74-77;
e-mail: lipchanskaya-ma@ranepa.ru;
должность: профессор кафедры прав человека

Сведения об организации:

Федеральное государственное образовательное учреждение высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»;
Почтовый адрес: 119571, г. Москва, пр-т Вернадского, д. 82, стр. 1;
телефон: + 7 (499) 956-99-99;
e-mail: information@ranepa.ru; сайт: <https://www.ranepa.ru>