

Министерство образования и науки Российской Федерации

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра конституционного и муниципального права

**ИНСТИТУТ ДЕЛЕГИРОВАНИЯ В КОНСТИТУЦИОННОЙ
СИСТЕМЕ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

НАУЧНЫЙ ДОКЛАД

Аспирантка 3 года обучения
направленности Конституционное право;
конституционный судебный процесс;
муниципальное право
направления подготовки 40.06.01 «Юриспруденция»
Шиндина Анна Владимировна

Научный руководитель д.ю.н.,
профессор кафедры
конституционного и муниципального права _____
подпись, дата

М.А. Липчанская

Зав. кафедрой конституционного
и муниципального права,
д.ю.н., профессор

подпись, дата

Г.Н. Комкова

Саратов 2017

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования обусловлена объективной необходимостью и перманентно происходящими попытками конституировать новую модель российской государственности, основанную на преобразовании взаимоотношений органов публичной власти и принципов их взаимодействия с институтами гражданского общества. Современное демократическое правовое государство не может развиваться без реализации эффективных механизмов делегирования народом принадлежащей ему власти и гармоничного горизонтального и вертикального разграничения полномочий в конституционной системе власти.

Конституционное провозглашение Российской Федерации в качестве правового демократического государства отражает сущность нового конституционного строя, в котором учредительная власть принадлежит единственному суверену – многонациональному народу России, который определенными способами делегирует эту власть публичным органам и должностным лицам. Вместе с тем до настоящего времени ведутся дискуссии о правосубъектности народа, легитимности представительных органов власти, формируемых на основе различных избирательных систем, о формах, способах, пределах делегирования народом власти и полномочий в системе государственных органов и местного самоуправления.

Делегирование в системе исполнительной власти – это инструмент перераспределения управленческого воздействия на различные сферы общественной жизни в целях децентрализации государственной власти путем передачи полномочий и возможностей компетентного решения задач на основе принципа субсидиарности. Политико-правовые преобразования в российской системе исполнительной власти, попытки имплементации зарубежного опыта «приватизированного государства» в целях повышения

эффективности государственного управления оставляют научный дискурс о делегировании в системе исполнительной власти актуальным и в настоящее время.

Не менее актуален вопрос становления и развития в Российской Федерации института делегированного законодательства, который в нашей стране до настоящего времени не имеет формального конституционного и законодательного закрепления, но его отдельные элементы апробируются на практике. Причиной распространения делегированного законодательства является необходимость устранения юридических коллизий во взаимоотношениях законодательной и исполнительной власти, а также противоречий, несогласованности в федеративных отношениях между Федерацией и ее субъектами.

В современных условиях глобализации в качестве одного из важнейших факторов исторического развития можно рассматривать межгосударственную интеграцию в правовой сфере, позволяющую государствам повысить эффективность собственного правового регулирования за счет восприятия опыта других государств, восполнить существующие пробелы, усовершенствовать правоприменительную практику. Это обусловило необходимость научного осмысления такого явления, как делегирование полномочий Российской Федерации надгосударственным образованиям.

В последние десятилетия наблюдается тенденция изменения традиционных форм взаимодействия государства и общества. В современном правовом государстве важным признаком гражданского общества становится возможность осуществления части государственных и муниципальных полномочий общественными институтами. Данное направление развития института делегирования до настоящего времени не получило должного научного осмысления и практического обоснования в Российской Федерации.

Таким образом, актуальность и значимость диссертационного исследования определяется объективной потребностью концептуального понимания категории «делегирование» в конституционном праве, необходимостью повышения эффективности правового регулирования и правоприменения при делегировании полномочий в конституционной системе власти, совершенствования форм и способов делегирования народом принадлежащей ему власти, современными тенденциями делегирования публично-властных полномочий институтам гражданского общества и полномочий Российской Федерации надгосударственным образованиям.

Все перечисленное диктует необходимость рассмотрения на диссертационном уровне института делегирования в конституционной системе власти Российской Федерации в качестве самостоятельного предмета исследования, предопределяет его новизну и востребованность юридической наукой.

Степень научной разработанности темы. В связи с тем, что в советский период в нашем государстве существовала централизованная система государственной власти, неразвитая концепция народного суверенитета, институт делегирования не нашел должного изучения в научных работах. В результате вступления в действие Конституции Российской Федерации 1993 г. исследование вопросов становления и развития демократии, оптимальной организации власти в федеративном государстве приобрело системный характер.

Большую теоретическую значимость для концептуального понимания института делегирования имеют научные труды С. А. Авакьяна, А. С. Автономова, С. С. Алексеева, М.И. Байтина, Н.А. Богдановой, Н.В. Венгерова, А.Б. Витрука, Л.Д. Воеводина, В.Е. Гулиева, А. Н. Кокотова, В.Е. Крутских, О.Е. Кутафина, А. В. Малько, Н.И. Матузова, А. Н. Медушевского, Ф.М. Рудинского, А.Я. Сухарева, И.Е. Фарбера, Д.М. Чечота и др.

Исследованием концепций делегирования государственных полномочий и особенностями их реализации на современном этапе развития общественных и экономических отношений занимались и зарубежные ученые. Следует выделить работы Austin J., Barisch S., Cornuell R. C., Coventry G., Creveld Martin van, Hayek F. A., Hibou B., Warner D., Zimmerman J. и др.

Изучению вопросов делегирования в системе народовластия России посвящены труды С.А. Авакьяна, М.В. Баглая, Н.С. Бондаря, Т.М. Бялкиной, В.В. Вискуловой, А.А. Гончарова, Ю.А. Дмитриева, Р.И. Заляева, И.В. Ирхина, В.Т. Кабышева, Е.И. Козловой, В.В. Комаровой, Г.Н. Комковой, М.М. Курячей, О.Е. Кутафина, М.А. Липчанской, Е.А. Лукашевой, В. И. Лысенко, М.С. Матейковича, Г.Н. Носковой, Л.А. Нудненко, В.В. Пылина, А.А. Сергеева, В.Н. Шаповала, Б.С. Эбзеева и др.

Правовые проблемы делегирования полномочий в системе законодательной и исполнительной власти, а также вопросы вертикального делегирования представлены в научных трудах таких ученых, как С. И. Арефина, М. В. Глигич-Золотарева, А. Ф. Жданов, Р. О. Зыков, Н. А. Игнатюк, И. Н. Кирякова, И. А. Конюхова, Г. В. Лебедева, Э.Г. Липатов, К. А. Мусиенко, С.В. Нарутто, Е. Н. Суставова, В. С. Троицкий, Л.А. Тхабесимова, Е. С. Шугрина, В. А. Черепанов и др.

Современные условия государственно-политического развития обусловили тенденцию делегирования государственных полномочий или их части институтам гражданского общества и субъектам экономической деятельности. Этому вопросу посвящены исследования А. Ф. Васильевой, Т.А Едковой, С.М. Зырянова, А.В. Киреевой, Е.Ю. Киреевой, Я. В. Коженко, В.В. Половинки, О.В. Романовской, Э.В. Талапиной, А.Н.Черткова и др.

Отдельные авторы изучали делегирование полномочий в конкретной сфере. В связи с этим заслуживают внимания кандидатские диссертации: Балданов Э. Б. Делегирование должностных полномочий в органах

внутренних дел (М., 2008); Мозолев В. В. Участие Правительства Российской Федерации в законотворческом процессе: конституционно-правовые и организационные аспекты (М., 2008); Ананьева С. А. Совершенствование финансового обеспечения федеральных полномочий, делегированных субъектам Российской Федерации (М., 2009); Чакалова М. С. Делегирование государственных полномочий органам местного самоуправления в Российской Федерации: проблемы теории и практики (Ставрополь, 2010).

Вместе с тем отдельных научных исследований, посвященных комплексному анализу института делегирования в системе власти современного Российского государства, фактически не проводилось. Это позволяет сделать вывод, что степень научной разработанности данной темы в отечественной науке конституционного права остается явно недостаточной и характеризуется отсутствием комплексных исследований по данной проблематике.

Цель и задачи работы. Основная *цель* исследования заключается в комплексном конституционно-правовом анализе института делегирования в конституционной системе власти Российской Федерации.

Достижение цели обусловило постановку следующих *задач*:

- определение содержания категории «делегирование» в конституционном праве;
- изучение становления и развития института делегирования в системе власти Российского государства;
- исследование института делегирования в конституционной концепции народовластия Российской Федерации;
- выявление возможностей и перспектив практической реализации института делегирования законодательных полномочий в России;
- анализ конституционно-правового регулирования процесса делегирования полномочий в системе исполнительной власти;

- характеристика конституционных основ делегирования части государственных полномочий Российской Федерации надгосударственным образованиям;
- анализ правового регулирования и перспектив делегирования государственных полномочий институтам гражданского общества;
- разработка конкретных научно-практических предложений по совершенствованию российского законодательства и правоприменительной практики в сфере делегирования полномочий в конституционной системе власти Российского государства.

Объектом исследования является совокупность общественных отношений, складывающихся в процессе делегирования полномочий при формировании и функционировании органов государственной власти Российской Федерации и институтов гражданского общества.

Предмет исследования составляют конституционно-правовые нормы, определяющие порядок делегирования полномочий органами государственной власти, условия, влияющие на реализацию института делегирования в конституционной системе власти современной России, а также теоретико-правовые положения и практические проблемы делегирования.

Теоретическая основа работы представлена современными трудами зарубежных и отечественных ученых в области общей теории государства и права, конституционного, международного, административного и муниципального права, политологии и социологии в части, имеющей отношение к исследуемой проблематике.

Методологическая основа исследования. В соответствии с особенностями предмета исследования применена система методов, позволяющая достичь поставленную цель исследования, решить его задачи и обеспечить достоверность полученных результатов. Методологическую основу диссертации составили апробированные общенаучные и специальные

методы изучения правовых явлений во взаимосвязи и взаимообусловленности с точки зрения теории и практики.

Применение логического метода научного познания способствовало проведению всестороннего и полного исследования института делегирования в конституционной системе власти Российской Федерации.

Методы анализа, синтеза и системно-структурного подхода позволили исследовать объект как сложное, многогранное явление, состоящее из взаимосвязанных элементов, образующих относительно неизменную структуру. С помощью указанных методов были сформулированы или дополнены имеющиеся в науке конституционного права определения понятий «делегирование», «делегированное законотворчество», «принципы делегирования», «пределы делегирования полномочий», «внутрисистемное и межинституциональное делегирование».

С помощью исторического метода были исследованы правовые основы становления и развития института делегирования в системе власти Российского государства.

На основе сравнительно-правового метода был осуществлен анализ конституционно-правового закрепления института делегирования в Российской Федерации и ряде зарубежных стран, а также его закрепления в нормативных правовых актах различных субъектов Российской Федерации.

Формально-юридический метод применялся при анализе действующего отечественного федерального и регионального законодательства в части регулирования процессов делегирования полномочий органов власти для уяснения смысла норм, интерпретации понятий, используемых в нормативных правовых актах.

Рассмотрение актуальных проблем делегирования власти народом, делегирования полномочий органов публичной власти между собой и институтам гражданского общества, анализ перспектив делегирования полномочий Российской Федерации надгосударственным образованиям

осуществлялись с применением социологического и статистического методов.

Использование указанных методов научного познания сделало возможным исследовать объект комплексно и детально, проанализировать и обобщить теоретический, нормативный и практический материал, выявить теоретические недостатки, правовые пробелы, дефекты и на этой основе выработать предложения и рекомендации по совершенствованию действующего законодательства в части делегирования власти народом и полномочий органов публичной власти.

Нормативную основу исследования составили Конституция Российской Федерации 1993 г., общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры, федеральные конституционные законы, федеральные законы и подзаконные акты, законы и подзаконные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации; конституции и иные нормативные правовые акты ряда зарубежных государств. В работе использованы конституции и нормативные правовые акты дореволюционной России и периода СССР. Анализу были подвергнуты правовые позиции Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ, ежегодные Послания Президента РФ Федеральному Собранию.

Эмпирической основой исследования послужили отечественная и зарубежная конституционная практика, статистические и информационно-аналитические материалы, данные социологических исследований, материалы научно-практических конференций, сведения, содержащиеся на официальных сайтах органов государственной власти и информационных ресурсах сети Интернет.

Научная новизна исследования обусловлена тем, что диссертантом на основе применения современной научной методологии проведено комплексное научное исследование института делегирования в конституционной системе власти Российской Федерации. В частности,

дополнены и уточнены существующие в науке конституционного права определение и содержание категорий «делегирование», «делегированное законотворчество», «делегирование полномочий», «принципы делегирования», «внутрисистемное и межинституциональное делегирование».

Обоснован авторский подход к типологии процедур делегирования, разработана классификация форм и способов делегирования, сформулированы принципы делегирования, предложено авторское понимание пределов делегирования, которые подразделены на «общие» и «специальные» пределы делегирования.

Проведен анализ института делегирования в системе народовластия и в деятельности органов публичной власти современной России. Выявлены и проанализированы перспективы делегирования государственных полномочий Российской Федерации надгосударственным образованиям и институтам гражданского общества.

Определены основные направления и выработаны предложения по совершенствованию законодательства, регламентирующего процессы горизонтального и вертикального делегирования полномочий, а также порядок институционального и межинституционального делегирования. Аргументируется необходимость принятия концепции «О делегировании полномочий в Российской Федерации» и предлагается ее структура.

Положения, разработанные и выносимые автором на защиту, содержат элементы новизны и отражают вопросы, которые системно не рассматривались в науке конституционного права.

Теоретическая значимость работы предопределена актуальностью проблем, изученных в диссертации, и состоит в научном обосновании положений, не нашедших должного и цельного отражения в науке конституционного права. Теоретическое значение исследования определяется обоснованием и дополнением знаний в сфере концептуального

понимания института делегирования, правового регулирования института делегирования в конституционной системе власти Российской Федерации. Сформулированные в работе теоретические положения и выводы могут быть использованы в качестве теоретико-методологической основы для дальнейших научных изысканий по данной тематике.

Практическая значимость проведенного исследования заключается в возможности использования полученных результатов и конкретных рекомендаций по совершенствованию законодательства в сфере формирования и деятельности органов публичной власти, разграничения их полномочий и вовлечения граждан и институтов гражданского общества в процессы принятия управленческих решений. Материалы диссертации могут быть реализованы в правотворческой и правоприменительной деятельности органов публичной власти.

Положения диссертации могут быть использованы в учебном процессе при преподавании теории государства и права, конституционного права России, муниципального права, при подготовке учебных и учебно-методических пособий по указанным дисциплинам и ряду спецкурсов по вопросам организации конституционной системы власти в современной России.

Структура диссертации обусловлена целью, задачами и логикой исследования и включает в себя введение, три главы, объединяющие семь параграфов, заключение, библиографический список, приложение.

II. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ:

1. Делегирование как конституционно-правовой институт – это совокупность конституционно-правовых норм, регулирующих процесс передачи народом принадлежащей ему власти, а также процесс передачи властных полномочий от одних органов государственной власти другим, органам местного самоуправления, институтам гражданского общества, а в

случаях, предусмотренных международным договором, – надгосударственным образованиям в целях развития демократических процедур и совершенствования государственного (межгосударственного) управления.

2. В конституционной системе власти Российской Федерации можно выделить следующие виды делегирования: в зависимости от особенностей внешнего проявления – прямое (непосредственное) и косвенное (опосредованное) делегирование; по субъектам его осуществления – делегирование полномочий федеральными органами власти органам власти субъектов Федерации, а также органами власти субъектов Федерации органам местного самоуправления; по способам делегирования – институциональное делегирование (делеги́рование полномочий в системе законодательных органов власти или делеги́рование полномочий в системе исполнительных органов власти) и межинституциональное делегирование (делеги́рование полномочий от законодательных исполнительным органам власти); в зависимости от сферы делегирования – внутригосударственное делегирование (Конституция, закон), делегирование части государственных полномочий надгосударственным образованиям (международный договор).

3. К принципам делегирования в конституционной системе власти России относятся: 1) принцип правовой обоснованности (Конституция РФ, ратифицированные Россией международные договоры, федеральные конституционные законы, федеральные законы, законы субъектов Федерации); 2) принцип верховенства закона; 3) принцип управленческой целесообразности, обеспечивающий передачу полномочий на уровень власти, способный эффективно их осуществить; 4) принцип финансовой обеспеченности, гарантирующий передачу соответствующих материально-финансовых ресурсов для реализации полномочий; 5) принцип взаимной передачи полномочий, законодательно закрепляющий возможность

горизонтального и вертикального делегирования полномочий в системе власти; 6) принцип контроля со стороны делегирующих органов.

Делегирование в системе исполнительной власти основано не только на общих, но и на специальных принципах. К ним относятся: принцип «исключительности» делегируемых полномочий, принцип делегирования «родственных полномочий» или отраслевой принцип, принцип контроля и ответственности делегирующего органа власти, принцип гласности, информированности субъектов исполнительной власти о процессах делегирования.

4. Конституцией Российской Федерации и российским законодательством установлены «общие» и «специальные» пределы делегирования. «Общие» пределы делегирования – соблюдение норм Конституции Российской Федерации, недопустимость нарушения конституционных прав и свобод граждан, основ конституционного строя страны, конституционной системы власти, принципов федерализма.

«Специальные» пределы делегирования обусловлены уровнем делегирования полномочий и закреплены в федеральных законах. Ими могут устанавливаться дополнительные требования к делегированию полномочий (не допускается одновременное возложение полномочий на федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления; в случае ненадлежащего исполнения полномочий возможно изъятие переданных полномочий и др.). Делегирование от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации федеральному органу исполнительной власти предполагает учет региональной специфики – эта деятельность не должна противоречить конституции (уставу), законам и иным нормативным правовым актам субъекта Российской Федерации.

5. В период советской власти в нашем государстве существовала сверхцентрализованная система государственной власти, не имеющая

законодательного закрепления возможности делегирования полномочий. Вместе с тем на практике существовало взаимодействие, которое де факто можно признать делегированием полномочий, несмотря на то, что данный термин не употреблялся ни на конституционном, ни на законодательном уровне.

6. Система организации власти Российского государства предполагает горизонтальную и вертикальную структуры делегирования. Специфическим видом делегирования в системе власти является делегирование власти народом. Народ, обладая сложно формализованной конституционной правосубъектностью, реализует ее в избирательных правоотношениях, воплощая на практике конституционную формулу о непосредственном осуществлении народом своей власти. Народ, делегируя с помощью конституционно установленных форм волеизъявления принадлежащую ему власть, формирует органы народного представительства и представительные органы власти.

Необходимо отличать близкие, но не тождественные понятия «орган народного представительства» и «представительный орган власти». Первое из них отражает содержание, смысл деятельности органа как представителя в осуществлении власти, второе свидетельствует об определенной форме в организации соответствующего органа. Соответственно, Государственная Дума Федерального Собрания, региональные парламенты и представительные органы муниципальных образований – это представительные органы публичной власти; Президент РФ, выборные должностные лица субъектов Российской Федерации и муниципальных образований – это органы народного представительства. При этом непосредственное делегирование народом власти применяется во всех перечисленных случаях.

7. Делегирование в системе исполнительной власти Российской Федерации включает в себя в первую очередь «вертикальный уровень»:

делегирование полномочий от федеральных органов исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и передачу органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации части полномочий федеральным органам исполнительной власти.

Выявлена следующая тенденция: делегирование на «горизонтальном уровне» внутри системы федеральных органов исполнительной власти не получило своего распространения, при этом активно развивается делегирование внутри системы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В связи с этим предлагается внести в Федеральный закон № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации» статью, закрепляющую принципы, пределы и процедуру делегирования в системе органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В Федеральном законе № 184-ФЗ целесообразно законодательно закрепить возможность субделегации («переделегации») полномочий в системе органов исполнительной власти, сформулировав п. 6 ст. 20 следующим образом: «Высший исполнительный орган власти субъекта Федерации в соответствии с законом субъекта Федерации вправе делегировать осуществление части полномочий другим органам исполнительной власти соответствующего субъекта Федерации с передачей необходимых материальных и финансовых средств, если это не противоречит конституции (уставу), законам и иным нормативным правовым актам субъекта Федерации».

8. В условиях глобализации активнее применяется делегирование полномочий в рамках межгосударственных объединений с участием России. Такое делегирование может осуществляться в следующих формах: 1) «первичное», или «учредительное» делегирование (передача части полномочий от Российской Федерации – СНГ, Союзу России и Беларуси, ЕврАзЭС), 2) «внешнее делегирование» (передача полномочий одним из

государств другими государствами, входящими в ЕврАзЭС и Таможенный союз, для формирования механизма взаимоотношений стран Таможенного союза с третьими странами и международными организациями); 3) «внутреннее делегирование по субъектному признаку» (делегирование полномочий от одного органа ЕврАзЭС другому); 4) «внутреннее делегирование полномочий по сферам взаимодействия» (передача полномочий от правительства государства-участника своему представителю для работы в органах ЕврАзЭС или наделение национальных органов государств отдельными полномочиями для реализации решений интеграционных объединений).

9. В Конституции РФ делегирование властных полномочий институтам гражданского общества прямо не предусмотрено. Однако такой вид делегирования может регулироваться конституционным законодательством в соответствии с основами конституционного строя о народовласти и принципами организации власти. Теоретической основой модернизации взаимоотношений государства и общества, ориентированных на вовлечение институтов гражданского общества и субъектов экономической деятельности в процесс государственного управления, может служить концепция «сервисного государства», элементы которой апробированы в Российской Федерации.

10. Действующее законодательство и правоприменительная практика позволяют выделить несколько способов делегирования государственных полномочий институтам гражданского общества: полное делегирование государственных полномочий организациям, которые фактически становятся квазиорганами, реализующими государственные функции по определенным направлениям; частичное делегирование полномочий организациям, которые становятся лишь «агентами» государственных органов, способствующими реализации государственных функций; параллельное коммерческое делегирование государственных полномочий организациям, которые

параллельно с органами власти оказывают гражданам услуги, по своей сути являющиеся публичными, но на коммерческой основе; параллельное некоммерческое делегирование части одного полномочия, которое обуславливает совместное выполнение одного и того же государственного полномочия.

III. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Конституция Российской Федерации 1993 года не содержит понятия «делегирование», тем не менее ряд конституционных процедур наглядно демонстрируют принципы и признаки делегирования.

Так, согласно ст. 3 Конституции РФ, народ, являясь конституционным первоисточником власти, осуществляет принадлежащую ему власть как непосредственно, так и путем ее делегирования органам государственной власти и местного самоуправления.

Следовательно, можно утверждать о наличии в конституционном праве процедуры делегирования в системе народовластия. Благодаря ей народ, делегируя с помощью конституционно установленных форм волеизъявления принадлежащую ему власть, формирует органы власти, которые от его имени осуществляют государственную власть и местное самоуправление в форме принятия политических, управленческих и иных социально и экономически значимых решений. При этом власть народа является цельной, единой первоосновой, не подлежащей делению на части в связи с делегированием органам публичной власти и выборным должностным лицам.

Анализируя целесообразность и правовую возможность делегирования законодательных полномочий в современной России, опираясь на исторический российский опыт и практику современных зарубежных государств, в исследовании сформулировано понятие делегированного законотворчества: комплексное многофункциональное явление, социально-политическая природа которого заключена в отражении особенностей

взаимоотношений между законодательной и исполнительной властями в государстве и направлена на достижение эффективного правового регулирования в определенных сферах.

При этом отмечается необходимость разграничения близких, но не тождественных понятий: «законодательное делегирование полномочий» и «делегирование законодательных полномочий». В первом случае, федеральным законом передаются полномочия от Федерации – субъектам Федерации, или органам местного самоуправления. Во втором – уполномоченному субъекту актом парламента передается право принятия актов, имеющих силу закона с их последующим утверждением.

Достаточно полно институт делегирования раскрывается в нормативных правовых актах, регулирующих организацию и деятельность органов исполнительной власти. В исследовании доказывається, что делегирование в системе исполнительной власти – это специализированная государственная деятельность, основанная на правовых принципах, ограниченная определенными пределами, осуществляемая в целях передачи полномочий на тот уровень власти, на котором в данный момент возможна их наиболее эффективная реализация.

В настоящее время делегирование в системе исполнительной власти Российской Федерации включает в себя в первую очередь, «вертикальный уровень». В то время как практика делегирования на «горизонтальном уровне», например, внутри системы федеральных органов исполнительной власти не получила своего распространения.

Изучая правовое регулирование делегирования полномочий в системе исполнительной власти на уровне субъектов Российской Федерации, формулируется вывод, что постепенно происходит развитие делегирования внутри системы органов исполнительной власти регионов. В связи с этим приводятся аргументы в пользу внесения изменений и дополнений в Федеральный закон № 184-ФЗ «Об общих принципах организации

законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации» в части нормы, закрепляющей принципы, пределы и процедуру делегирования в системе органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. При этом ничто не запрещает законодательно зафиксировать возможность субделегации или «переделегации» полномочий в системе органов исполнительной власти, определив случаи, когда такая субделегация допускается (тем более, что на региональном уровне субделегирование предусмотрено законодательством).

Исходя из данного предложения, правовая логика детерминирует проведение инвентаризации соглашений о делегировании полномочий, заключенных в 1996-1999 гг., на предмет наличия в них положений, противоречащих Конституции Российской Федерации и законодательству, а также необходимо выявить Соглашения, которые морально устарели, и принять меры по прекращению их действия или приведению в соответствие с Конституцией России и актуальной конституционно-правовой действительностью.

В современных условиях глобализации, обозначившихся внешних угроз национальной безопасности Российской Федерации большое значение имеет эффективное межгосударственное сотрудничество. Одним из инструментов такого сотрудничества выступает делегирование государственных полномочий надгосударственным образованиям.

Проведенное исследование указанного аспекта темы позволило выделить несколько форм делегирования полномочий в рамках межгосударственных объединений. Во-первых, «первичное» или «учредительное» делегирование, примером которого служит передача части полномочий от Российской Федерации СНГ, Союзу России и Беларуси, ЕврАзЭС. Во-вторых, «внешнее делегирование», когда происходит делегирование полномочий одному из государств другими государствами, входящими в ЕврАзЭС и Таможенный союз для формирования механизма

взаимоотношений Таможенного союза с третьими странами и международными организациями. В-третьих, «внутреннее делегирование», когда полномочия делегируются от одного органа ЕврАзЭС другому. И в-четвертых, «делегирование полномочий в сфере взаимодействия». Например, передача полномочий от Правительства государства-участника своему представителю для работы в органах ЕврАзЭС или наделение национальных органов государств отдельными полномочиями для реализации решений интеграционных объединений.

Институт делегирования государственных полномочий надгосударственным образованиям находится в стадии активного становления. В связи с этим возникает множество пробелов в правовом оформлении такого делегирования. Иногда практика применения отдельных форм делегирования (например, делегирование полномочий «внутри» межгосударственного объединения, от одного органа другому) может опережать правовое регулирование на этот счет. Сохраняются пробелы и в юридическом оформлении случаев делегирования полномочий от межгосударственного объединения конкретному государству или группе государств (правовые основы, условия, процедуры, пределы). Данные вопросы, на наш взгляд, нуждаются в урегулировании на уровне международных соглашений.

Еще одним инновационным направлением развития института делегирования является делегирование публично-властных полномочий или их части институтам гражданского общества.

Современное гражданское общество в Российской Федерации можно охарактеризовать как систему общественных институтов, ориентированную на сотрудничество между собой и с государством с целью удовлетворения интересов и потребностей российских граждан. Проведенное исследование позволило выделить несколько способов делегирования государственных полномочий институтам гражданского общества: полное или максимальное

делегирующие государственные полномочия организациям, которые фактически становятся квазиорганами, реализующими государственные функции по определенным направлениям; частичное делегирование полномочий организациям, которые становятся лишь "агентами" государственных органов, способствующими реализации государственных функций; параллельное коммерческое делегирование государственных полномочий организациям, которые одновременно с органами власти оказывают гражданам услуги, по своей сути являющиеся публичными, но на коммерческой основе и параллельное некоммерческое делегирование части одного полномочия.

В целом, анализируя проблемы и перспективы правового регулирования и практику делегирования полномочий в системе власти в нашей стране, автор констатирует, что данная процедура не предусмотрена действующей Конституцией РФ, недостаточно регламентирована в законодательстве Российской Федерации, носит фрагментарный характер на практике. В связи с этим высказывается суждение о необходимости принятия концепции «О делегировании полномочий в Российской Федерации», которая позволит систематизировать, охватить все виды и уровни делегирования в России.

В заключение следует отметить, что сложность и многогранность проблемы делегирования в конституционной системе власти не позволили охватить все его стороны в рамках настоящего диссертационного исследования. Вопросы, не достаточно исследованные в настоящей работе, будут являться основой для дальнейших научных изысканий автора.

IV. ОСНОВНЫЕ НАУЧНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ НАУЧНО-КВАЛИФИЦИРОВАННОЙ РАБОТЫ (ДИССЕРТАЦИИ) И АПРОБАЦИЮ РАБОТЫ

По теме диссертационного исследования опубликовано **13 научных статей общим объемом 4,4 п.л., в том числе 5 объемом 2,3 п.л. в**

российских рецензируемых научных журналах, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации.

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации

1. Шиндина А.В. Развитие института делегирования в конституциях СССР и современной России // Вестник Саратовской государственной юридической академии. Саратов, 2016. № 2 (109). С. 169 – 173 (0,4 п.л.).

2. Шиндина А.В. Институт делегирования в системе народного представительства // Вестник Поволжского института управления. Саратов, 2016. № 2 (53). С. 62 – 68 (0,5 п.л.).

3. Шиндина А.В. Делегирование в конституционном праве: теоретико-правовой анализ // Правовая политика и правовая жизнь. Саратов, 2016. № 3 (64). С. 138 – 132 (0,4 п.л.).

4. Шиндина А.В. Конституционные основы делегирования части государственных полномочий Российской Федерации надгосударственным объединениям // Известия Иркутской государственной экономической академии. Иркутск, 2016. Т. 26, № 5. С. 800 – 804 (0,5 п.л.).

5. Шиндина А.В. Делегирование полномочий в системе исполнительной власти Российской Федерации // Известия Саратовского государственного университета. Новая серия. Сер.: Экономика. Управление. Право. Саратов, 2016. Вып. 4. С. 480 – 486 (0,5 п.л.).

Статьи, опубликованные в иных научных изданиях

6. Шиндина А.В. Генезис развития института законодательного делегирования в Российской Федерации // Взаимодействие институтов власти и общества в сфере защиты прав человека: материалы VIII Междунар. научно-практич. конф. аспирантов, преподавателей, практических работников: сборник научных статей. Саратов: Изд-во «Саратовский источник», 2015. Вып. 7. С. 219 – 222 (0,3 п.л.).

7. Шиндина А.В. Институт делегирования в конституционной концепции народовластия // Парламентаризм в современной практике: материалы VII Международного конституционного форума, посвященного 10-летию юридич. фак. Сарат. госуд. ун. им. Н.Г. Чернышевского: сборник научных статей. Саратов: Изд-во «Саратовский источник», 2016. Вып. 7, ч. 1. С. 182 – 185 (0,2 п.л.).

8. *Шиндина А.В.* Проблемы и перспективы развития законодательного делегирования в Российской Федерации // Современная юридическая наука и практика: актуальные проблемы: сборник научных статей под ред. Л.Г. Шапиро, И.А. Крупко. – М.: Юстиция, 2016. Том 1. С. 91 – 94 (0,3 п.л.).

9. *Шиндина А.В.* Делегирование полномочий органов исполнительной власти институтам гражданского общества в условиях экономического кризиса // Политико-правовые проблемы взаимодействия власти, общества и бизнеса в условиях экономического кризиса: сборник научных статей по материалам IX Междунар. научно-практич. конф. аспирантов, преподавателей, практических работников, посвящ. 80-летию Саратовской области. Саратов: Изд-во «Саратовский источник», 2016. С. 214 – 217 (0,3 п.л.).

10. *Шиндина А.В.* Опыт и практика применения делегирования части государственных полномочий Российской Федерации странам СНГ // Основополагающие вопросы публичного управления в современной России: сб. науч. тр. по материалам VII Саратовских правовых чтений «Право, наука, образование: традиции и перспективы» (Междунар. научно-практич. конф.) (Саратов, 29 – 30 сентября 2016г.) под ред. А.Ю. Соколова. ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академии». Саратов: «ИП Коваль Ю.В.», 2016. С. 150 – 153 (0,2 п.л.).

11. *Шиндина А.В.* Проблемы и перспективы делегирования полномочий в системе исполнительной власти // Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России: материалы IX Междунар. научно-практич. конф. студентов, магистрантов, аспирантов, посвящ. 80-летию Саратовской области. [Электронный ресурс]. Саратов: СГУ им. Н.Г. Чернышевского, 2016. С. 680 – 683 (0,3 п.л.).

12. *Шиндина А.В.* Правовые особенности делегирования государственных полномочий институтам гражданского общества // Конституционно-правовые проблемы эффективности публичной власти в России и зарубежных странах: колл. монограф. под ред. А.А. Ларичева. Петрозаводск: Карельский филиал РАНГХиГС, 2017. С. 161 – 168 (0,3 п.л.).

13. *М.А. Липчанская, А.В. Шиндина* Делегирование полномочий в Российской Федерации: конституционно-правовые основы, принципы и основные направления совершенствования института // Конституционное развитие России: межвуз. сб. науч. ст./ [редкол.: В.Т. Кабышев (отв. ред.) и др.]; ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия». Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2017. Вып. 16. С. 141 – 149 (0,2 п.л.).

Апробация результатов диссертационного исследования.

Основные положения и выводы, сделанные в исследовании, отражены в научных публикациях и представлены на научно-практических конференциях различного статуса, в том числе на: Международной научно-практической конференции студентов, аспирантов и магистрантов «Актуальные проблемы реформирования современного законодательства» (17 февраля 2015 г., Саратов, ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»), IV Международной научной конференции студентов, аспирантов и магистрантов «Эффективность правового регулирования: история и современность» (20 апреля 2015 г., Саратов, ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»), VII Международной научно-практической конференции аспирантов, преподавателей, практических работников «Взаимодействие институтов власти и общества в сфере защиты прав человека» (1-2 июля 2015 г., Саратов, СГУ им. Н.Г. Чернышевского), Международной научно-практической конференции «Стратегия национального развития и задачи российской юридической науки», на секции «Конституционное и муниципальное право» (25 – 26 ноября 2015 г., Москва), VII Международном конституционном форуме «Парламентаризм в современной России: теория и практика», посвященном 10-летию юридического факультета СГУ им. Н.Г. Чернышевского (11 декабря 2015 г., Саратов), I Всероссийском форуме магистрантов, аспирантов и молодых ученых, посвященном 85-летию Саратовского юридического института им. Д.И. Курского – Саратовской государственной юридической академии (15 марта 2016 г., Саратов), IX Международной научно-практической конференции студентов, аспирантов и магистрантов «Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России», посвященной 80-летию Саратовской области (11 апреля 2016 г., Саратов), IX Международной научно-практической конференции «Политико-правовые проблемы взаимодействия

власти, общества и бизнеса в условиях экономического кризиса» (1 июля 2016 г., Саратов), Международной научно-практической конференции по конституционному и муниципальному праву «Конституционно-правовые проблемы эффективности публичной власти в России и зарубежных государствах» (09 – 10 сентября 2016 г., Карельский филиал ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»), VII Саратовских правовых чтениях «Право, наука, образование: традиции и перспективы» (Международная научно-практическая конференция), посвященных 85-летию образования Саратовской государственной юридической академии (29 – 30 сентября 2016 г., Саратов), X Международной научно-практической конференции (20 апреля 2017 г., Саратов).