

В Диссертационный совет 0900.008 РУДН
Федерального государственного автономного
образовательного учреждения высшего образования
«Российский университет дружбы народов
имени Патриса Лумумбы» (РУДН)
117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6

ОТЗЫВ

официального оппонента о диссертации

**Гацолати Виктора Эдуардовича «Административно-правовое
регулирование взаимодействия органов исполнительной власти
и организаций гражданского общества: сравнительно-правовое
исследование», представленной к защите на соискание учёной
степени кандидата юридических наук по научной специальности
5.1.2 «Публично-правовые (государственно-правовые) науки»**

В современном мире наблюдается рост влияния гражданского общества на публичную политику и административные процессы. Организации гражданского общества становятся все более активными субъектами публичного права, участвующими в процессах выработки и принятия решений органами государственной и муниципальной власти, контроля за их деятельностью, в реализации отдельных публичных функций и другой общественно-полезной и социально-значимой деятельности. В этом контексте вопросы административно-правового регулирования взаимодействия между органами исполнительной власти и организациями гражданского общества являются весьма актуальными в теоретическом и практическом отношениях. Не смотря на обилие научных взглядов и работ, проблематика взаимоотношений институтов гражданского общества и власти неисчерпаемая и требует постоянного анализа.

Все это говорит об актуальности проведенного соискателем В.Э. Гацолати исследования, цель которого заключается в выявлении с использованием методов сравнительно-правового анализа отличительных особенностей административно-правового регулирования взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества в России и в зарубежных странах, формировании на основе полученных результатов предложений по совершенствованию российского

законодательства в рассматриваемой области. На достижение этой цели направлены сформулированные соискателем задачи исследования, которые следует признать в целом успешно решены.

Следует отметить, что содержание и структура диссертации, которая состоит из введения, двух глав, включающих 8 параграфов, заключения и библиографического списка, соответствуют цели и задачам исследования. Выдвигаемые соискателем теоретические положения, а также сформулированные в диссертации выводы и положения являются новыми или отличаются необходимой степенью новизны.

В первой главе диссертационного исследования автором достаточно подробно анализируются проблемы определения понятия гражданского общества в современной юридической науке, выявления опорных категорий для построения категориально-структурных рядов административно-правовой теории взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества, обретения организацией гражданского общества различных видов специального административно-правового статуса, понимания взаимодействия в сфере публичных правоотношений.

Вторая глава диссертационного исследования посвящена рассмотрению ряда важных проблем административно-правового регулирования отдельных видов взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества, таких как: ограниченность административно-правового статуса организаций гражданского общества, осуществляющих деятельность без образования юридического лица; поиска оптимальной модели наделяния организаций гражданского общества правоспособностью юридического лица; определение правового статуса соглашения между Управлением делами Президента Российской Федерации и Фондом Президентских грантов; ограниченность возможности участия российских организаций гражданского общества в совместном с органами исполнительной власти обеспечении общественного порядка и безопасности; низкий доступности информации об осуществлении общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти.

Рассмотрение диссертации Гацолати В. Э. «Административно-правовое регулирование взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества: сравнительно-правовое исследование» позволяет сделать вывод о соответствии содержания работы научной специальности 5.1.2 «Публично-правовые (государственно-правовые) науки». В автореферате отражены основные положения и выводы, содержащиеся в рассматриваемой диссертационной работе.

Формулированию соискателем теоретических положений и выводов предшествовал глубокий анализ большого объема научных трудов российских и зарубежных авторов, а предложения по совершенствованию административно-правового регулирования взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества основаны на тщательном изучении отечественных и иностранных нормативных правовых актов. Все это позволило автору создать прочную теоретическую основу для своего исследования и обеспечить научную обоснованность и достоверность содержащихся в ней положений, выводов и рекомендаций.

Автор диссертации обоснованно использовал доступную современным ученым методологию правовых исследования при изучении различных источников, перечисленных в библиографическом списке. Источниковедческая база исследования достаточно представительна и характеризуется необходимой полнотой.

Особо следует отметить, что умелое использование автором метода сравнительного правоведения. Этот подход позволил достаточно рельефно выявить различия и сходства в правовом регулировании рассматриваемого взаимодействия в России и в зарубежных странах (Франция, Италия, Венгрия и др.), что также стало важной основой для формулирования обобщенных выводов и обоснованных рекомендаций.

Проведенное диссертационное исследование обладает должным уровнем научной новизны и личного вклада в получение защищаемых результатов исследования. В частности, автором впервые рассмотрены вопросы систематизации научных представлений российских и зарубежных авторов о гражданском обществе и раскрытия их правового содержания;

определения места организаций гражданского общества в системе субъектов административного права; выделения административно-правового содействия как ключевой формы административно-правового взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества и специфики его административно-правового регулирования в России и в зарубежных странах.

Безусловной научной новизной обладает выделение в системе субъектов отечественного административного права организаций гражданского общества. Автор убедительно доказывает обоснованность и целесообразность введения данной категории в оборот науки административного права и предлагает соответствующее критериям правовой науки определение этого термина.

Представляет несомненный научный интерес предложенное соискателем определение понятия взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества как административно-правовой категории, а также проведенная им классификация типов этого взаимодействия. Выделение содействия, противодействия и сотрудничества как основных типов взаимодействия организаций гражданского общества и органов исполнительной власти является новым для отечественной административно-правовой науки.

Очевидной сильной стороной диссертационного исследования В.Э. Гацолати является проведение комплексного сравнительно-правового анализа отечественного и зарубежного административного законодательства в сферах взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества. Результатом этого анализа стал ряд предметных и в большинстве случаев достаточно аргументированных предложений соискателя о внесении изменений в различные нормативные правовые акты Российской Федерации, которые сформулированы с учетом позитивного регулирования рассматриваемых правоотношений в зарубежных странах.

Следует также поддержать обоснованное соискателем положение о создании единой цифровой платформы для прямого взаимодействия органов

исполнительной власти и организаций гражданского общества, являющихся получателями той или иной формы государственной финансовой поддержки.

Теоретическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что оно представляет собой результат весьма тщательного, профессионально грамотного правового анализа и обобщения теоретических и практических вопросов административно-правового регулирования взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества в России, взятых и рассмотренных в контексте сравнительного правоведения. Диссертация расширяет научно-теоретические представления о правовых формах, методах и направлениях взаимодействия этих субъектов административного права, вносит определенный научный вклад в методологию его исследования и административно-правового регулирования, а ее теоретические положения и выводы могут быть использованы в дальнейших публично-правовых научных исследованиях в этой области.

Практическая значимость исследования заключается в возможности использования его результатов в нормотворческой и педагогической деятельности. Содержащиеся в диссертации предложения по использованию результатов и выводов проведенного исследования имеют четко выраженную практическую направленность и могут быть использованы в административно-правовом регулировании отдельных форм и направлений взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества. Ряд теоретических положений и рекомендаций, содержащихся в диссертации, могут быть использованы в учебном процессе юридических вузов и ВУЗов при преподавании учебных дисциплин «Административное право», «Административный процесс» и других.

В целом, диссертация Гацолати В.Э. является актуальным, оригинальным исследованием, которое вносит заметный вклад в развитие теории административно-правового регулирования взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества. Результаты и выводы данной работы представляют ценность как для научного сообщества,

так и для практических решений в области совершенствования правовых основ публичного управления.

В тоже время при общей положительной оценке рассматриваемой диссертации, нельзя не остановиться и на ряде дискуссионных или недостаточно обоснованных, на мой взгляд, положениях проведенного исследования:

1. В первом параграфе диссертации Гацолати В.Э., рассматривая современные концепции гражданского общества и его взаимодействия с государством, выделяет три наиболее известные в науке: институциональную концепцию гражданского общества, атрибутивную концепцию гражданского общества и концепции организованного гражданского общества. При этом достаточно обоснованно предлагает использовать последнюю из перечисленных в качестве исходной для административно-правовой теории взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества.

Вместе с тем представляется, что исследование было бы более полным, если бы автор рассмотрел вопросы взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества и через призму теории партисипативности в публичном управлении. К сожалению, об этой теории автор упоминает лишь вскользь на стр. 20 диссертации.

Однако, именно при партисипативном подходе взаимодействие органов исполнительной власти с организациями гражданского общества раскрывается во всей полноте своих проявлений: участия, соучастия, включенности, вовлеченности граждан и их объединений в процесс выработки, принятия и реализации решений, обеспечении атмосферы диалога, взаимной ответственности, взаимной заинтересованности в эффективности достижения целей, делегировании прав, создания стимулирующих механизмов самоуправления и самоорганизации.

Применительно к публичному управлению суть теории партисипативности заключается в раскрытии потенциала гражданской активности как можно большего числа членов общества, вовлекаемых в процесс выработки, принятия и реализации решений органов

государственной власти и местного самоуправления на основе взаимного доверия и ответственности.

Основными формами взаимоотношений органов публичной власти с гражданами и их объединений в рамках партисипативной модели управления, как правило, являются: использование разнообразных каналов обеспечения свободного доступа гражданского общества к работе государственных и муниципальных структур, в том числе, организованных на основе современных информационных технологий; участие граждан в разработке и принятии управленческих решений, включая реализацию права на правовую инициативу; участие граждан в общественном контроле деятельности публичных органов власти и управления, прежде всего по вопросам противодействия коррупции, расходования бюджетных средств и др. Инициатором таких взаимоотношений могут быть как органы публичной власти, так и непосредственно граждане.

2. Представляется достаточно оригинальным и заслуживающим поддержки авторское определение взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества как административно-правовой категории, которое сформулировано в положении втором на защиту. При этом диссертант выделяет три основных типа административно-правового взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества, различающихся в зависимости от целей сторон: содействие, противодействие и сотрудничество.

В работе достаточно глубоко анализируется смысл и содержание таких типов взаимодействия как: содействие и противодействие. В этом несомненная заслуга автора.

Вместе с тем третий тип взаимодействия - сотрудничество остался без должного внимания. В данном случае представляется более точным рассматривать сотрудничество не как самостоятельный тип взаимодействия, а как более высокую ее степень. И нельзя рассматривать сотрудничество исключительно как синоним совместной деятельности.

Определенно можно сказать, что любое сотрудничество представляет собой какое-либо взаимодействие. Однако, не любое взаимодействие можно

назвать сотрудничеством. Как можно назвать сотрудничеством, например, проведение разовых мероприятий или выполнение формальных совместных действий по реализации тех или иных целевых программ?

Сотрудничество представляет собой не просто совместный труд, совместное участие в решении конкретных задач, а такую совместную деятельность, которая строится как на принципах согласованности, единства мнений и слаженности действий, систематичности и устойчивости, так и на принципах взаимного партнерства и взаимного доверия, взаимной заинтересованности, поддержки, позитивного и созидательного взаимодействия, что свидетельствует о качественно ином уровне взаимоотношений. Сотрудничество можно характеризовать как взаимодействие, наделённое дополнительными признаками, как наиболее сложную и развитую форму взаимодействия, которая может предусматривать создание временных (ситуационных) или постоянно действующих межведомственных координационных органов. Сотрудничество есть более высокая степень интеграции совместных усилий взаимодействующих сторон по достижению общих целей.

3. В положении четвертом, выносимом на защиту, автор, опираясь на опыт ряда зарубежных стран, предлагает создать реестр незарегистрированных в качестве юридических лиц организаций гражданского общества. Действительно, данная мера могла бы вывести из «тени» большое количество данных объединений частных лиц и снизить угрозу совершения ими различных правонарушений. Вот только реализации данного предложения в современных условиях представляется нереалистичным.

Во-первых, вряд ли сегодня можно осознать «масштаб бедствия»: с каким объемом регистрационных действий придется столкнуться регулятору, которому предстоит регистрировать множество мелких организаций гражданского общества, не имеющих формально закрепленных учредительных документов, членства, структуры и др. атрибутов организационно-правовой формы (инициативных групп, созданных для решения разовых задач; домовых комитетов, групп болельщиков и т.п.). А

как в дальнейшем осуществлять наблюдение (контроль) за их деятельностью?

Во-вторых, как справедливо отмечает на стр. 113-114 диссертации Гацолати В.Э., ссылаясь на исследования других авторов, проблемы административно-правового регулирования государственной регистрации некоммерческих организаций при их создании: неоправданно усложненную процедуру (увеличенные сроки и расширенный перечень документов) по сравнению с регистрацией коммерческих организаций; двуступенчатая система регистрации некоммерческих организаций, которая увеличивает сроки регистрации данных объединений, усложняет осуществляемые в ее рамках административные процедуры, увеличивает количество совершаемых госслужащими технических ошибок, создает дополнительные бюрократические проволочки. Здесь нужны новые механизмы административно-правового регулирования государственной регистрации некоммерческих организаций, основанные на принципах цифровой трансформации.

4. При поддержке в целом вывода автора о необходимости совершенствования законодательства, определяющего правовые основы участия граждан в охране общественного порядка, деятельности организаций гражданского общества правоохранительной направленности, имеется ряд возражений по поводу вносимых автором предложений.

Так, вызывает сомнение предложение законодательно закрепить за соответствующими должностными лицами обязанность по привлечению общественных объединений к мероприятиям по охране общественного порядка (стр. 165 диссертации). В данном случае не понятно о каких должностных лицах идет речь. Кроме того, следует учитывать, что понятие «мероприятия по охране общественного порядка» собирательное. Оно охватывает и такие мероприятия, в которых участие общественных объединений излишние или вовсе недопустимо. Поэтому, здесь лучше оставить право правоохранителей действовать по своему усмотрению.

Нельзя также согласиться с утверждением, что предусмотренная ч. 1 ст. 22 Федерального закона от 02.04.2014 № 44-ФЗ (ред. от 31.12.2017)

обязанность народных дружин согласовывать свою деятельность с соответствующими органами публичной администрации является «административным препятствием, снижающим активность объединений правоохранительной направленности» (стр. 166 диссертации). В этой связи, прежде всего, следует понимать, что ответственность перед государством и обществом за состояние общественного порядка на территории конкретного муниципального образования возложена на руководителя соответствующего территориального органа МВД России. Именно этот орган на основе анализа различных факторов организует и обеспечивает охрану общественного порядка, планирует и осуществляет проведение тех или иных мероприятий. Излишняя самостоятельность добровольных народных дружин в этом случае не только неуместна, но может быть и вредна.

Надо так же учитывать, что действующее законодательство не наделяет членов народных дружин какими-либо самостоятельными полномочиями по охране общественного порядка. Речь идет лишь о различных видах содействия (например: информирование) и участии (а, по сути, - присутствии) при исполнении полномочий сотрудниками органов внутренних дел (полиции). В отличие от дружинников времен СССР, российские дружинники правами по применению мер административного принуждения к правонарушителям законом не наделены. А вот именно это делает их участие в охране общественного порядка не эффективным.

Не смотря на высказанные замечания и отмеченные дискуссионные положения мой **общий вывод**:

Диссертационная работа В.Э.Гацолати полностью соответствует требованиям Положения о присуждении учёных степеней в федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего образования «Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы», утверждённого Учёным советом РУДН 03.07.2023, протокол № УС-12 (Приложение № 1 к Приказу Ректора РУДН от 28.08.2023 № 452), во взаимосвязи с Положением о присуждении учёных степеней, утверждённым Постановлением Правительства РФ от 24.09.2013 № 842 (ред. от 18.03.2023) и ее автор, Гацолати В.Э., заслуживает присуждения учёной

степени кандидата юридических наук по научной специальности 5.1.2 «Публично-правовые (государственно-правовые) науки».

Официальный оппонент:

Доктор юридических наук (12.00.02), профессор
Заслуженный юрист Российской Федерации
главный научный сотрудник научно-исследовательского центра
ФГКОУ ВО «Академия управления Министерства
внутренних дел Российской Федерации»
10 октября 2023 года



А.М. Кононов

125171, Москва, ул. З. и А. Космодемьянских, д. 8
телефон: 8(985)7629027
электронный адрес: a.kononov@bk.ru

