

В диссертационный совет МГУ.051.4
Московского государственного университета
им. М.В. Ломоносова
г. Москва, Ленинские горы, д.1, стр. 13-14
4-ый учебный корпус, юридический факультет
ауд.536 А.

ОТЗЫВ

**на автореферат диссертации Багиряна Георгия Арсеновича на тему
«Правовое обеспечение участия институтов гражданского общества в
выработке и проведении государственной политики в Российской
Федерации», представленной на соискание ученой степени кандидата
юридических наук по специальности**

5.1.2. «Публично-правовые (государственно-правовые) науки»

На основании изучения автореферата диссертации, в которой излагаются её основные научные результаты, представляю в диссертационный совет настоящий отзыв.

1.

Диссертант взялся за исключительно актуальную тему обеспечения реализации п.е¹ ч.1 ст.114 Конституции Российской Федерации. Это одно из наиболее ёмких положений из поправки к Конституции РФ 2020 г. определяет конституционную обязанность Правительства обеспечивать участие институтов гражданского общества, в т. ч. НКО в процессах выработки и реализации государственной политики.

Данное положение не ново, оно соответствует концептуальной сущности Конституции Российской Федерации, взаимозависимым характеристикам нашего государства как суверенного демократического федеративного правового и республиканского и направлено на реализацию ключевых принципов конституционализма.

Процесс выработки и принятия решений в стремящимся быть независимым, легитимным, современным и конкурентоспособным

государстве обязан исходить из необходимости согласования интересов государственными органами при непосредственном конструктивном структурированном участии институтов гражданского общества.

Многие принципы и институты конституционализма проходят в последние годы проверку на устойчивость и действенность. Данное системное положение не исключение, оно подвергается самым серьёзным испытаниям. Совместная задача исследователей и практиков – не допустить превращения стоящего за данной нормой стратегического замысла в одну имитационную конструкцию, прикрывающую фактически существующие и далёкие от конституционных предписаний механизмы принятия и реализации (нереализации) решений в современной России.

2.

Диссертационное исследование не случайно, полагаю, посвящено недостаточно разработанной проблеме оптимизации взаимодействия институтов гражданского общества с органами публичной власти. Весьма ценно, что автор исследования опирается на собственный эмпирический опыт участия в деятельности ряда НКО, а также работы в Общественной палате России.

В отличие от работ, фокусировавшихся преимущественно на теоретическом анализе сущности и генезиса гражданского общества, данная концентрируется на практическом выявлении и обосновании оптимальных форм взаимодействия, влияния общественных групп интересов на процесс принятия политико-управленческих решений. Это трудоёмкий, но перспективный способ повышения обоснованности и эффективности государственного управления.

Предпринятый диссертантом научный поиск даёт несколько достойных внимания практических выводов, предложений и рекомендаций, обладающих достаточной степенью обоснованности и направленных на дальнейшую

реализацию указанной нормы как неотъемлемой гарантии правового комплекса конституционного строя.

В частности, обосновывается необходимость системного нормативного закрепления института делегирования публичных полномочий общественным институтам в Российской Федерации. Предлагается концепция правового регулирования подобного делегирования, охватывающая ключевые аспекты процесса.

Для России с учётом известных проблем правоприменения представляет интерес критический вывод диссертанта о действующей системе нормативных правовых актов, которая «...имеет ощутимые дефекты и требует существенной доработки в части закрепления оснований для вовлечения институтов гражданского общества в выработку и проведение государственной политики с раскрытием необходимых процедурных аспектов и форм в целях создания прозрачных инструментов, позволяющих общественным институтам на открытой и конкурентной основе оказывать воздействие на принятие политически значимых решений» (п.5, стр. 12).

Стоит поддержать ещё один вывод исследователя, что ключевая проблема института экспертного сопровождения (метода экспертных оценок) заключается в отсутствии прозрачных механизмов учета органами публичной власти экспертных мнений. Это зачастую приводит к их игнорированию при принятии политико-управленческих решений (п.9 стр.14).

Такой подход словно нацеливает на важнейшую для настоящего и будущего российского гражданского общества дилемму. Дальнейшее развитие механизмов учёта общественных мнений, общественной экспертизы, эффективного участия в общественных институтах, GR-коммуникаций с публичной властью, методов и форм общественного контроля может оказаться малорезультативным и даже напрасным без целого ряда системных перемен в характере и порядке организации самой в широком смысле экосистемы процесса принятия государственных решений. И её подсистем: правовой, политической, институциональной, социальной, экономической. Поиск

ответов на коренные вопросы словно требует продолжения междисциплинарных исследований в этой области на стыке конституционного права, политологии права, политэкономии и социологии, с выработкой предложений, корректирующих очевидные сложившиеся перегибы и недостатки.

3.

Несколько частных замечаний.

Анализ закономерностей формирования и развития такой значимой формы участия институтов гражданского общества в выработке и проведении государственной политики как общественный контроль (п.8 стр. 13-14) хотелось бы дополнить раскрытием причин очевидного разрыва между общественной потребностью в реализации подобного контроля и недостатками правоприменительной практики, зачастую игнорирующей обоснованные предупредительные сигналы со стороны институтов гражданского общества, в т.ч. организаций законных коммерческих и некоммерческих интересов, затрагиваемых неконституционной практикой игнорирования их мнения.

Диссертант справедливо относит *«к наиболее востребованным формам участия институтов гражданского общества в выработке государственной политики в России <...> использование современных цифровых инструментов»* (п. 6, стр. 12). В то же время, в рамках избирательного процесса использование государством цифровых инструментов представляется далеко не однозначным инструментом, ибо он ставит под сомнение транспарентность процесса общественного контроля за выборами. Это отчетливо можно наблюдать на примере расширения практики распространения ДЭГ, основанной на примате политической целесообразности и комфорте управляющих политическим процессом. Между тем, возможности для независимого аудита ДЭГ со стороны гражданского общества, его институтов и представителей крайне ограничены. Как реально проконтролировать, что данные, представленные системой, действительно

отражают волеизъявление граждан, а не являются результатом манипуляций с программным кодом или непрозрачно вводимыми либо считываемыми с серверов данными? Цифровые технологии и сетевая эпоха не должны подрывать гарантируемое Конституцией доверие между государством и обществом, поэтому необходимо обеспечивать безопасность применения таких технологий в избирательном процесс. Смена технологического уклада не повод для смены цивилизационных основ и правил общежития, на которых стоит конституционализм.

Государство вообще ответственно за предотвращение неправомерного вмешательства в гражданские и политические права. Что с оговорками и натяжками допустимо в условиях череды особых режимов управления (повышенная готовность к пандемии, проведение СВО), вряд ли приемлемо для перспективы восстановления и укрепления конституционных нормальности и законности. Одним из критериев здесь как раз призвана стать полновесная реализация обсуждаемого п. е¹ ч.¹ ст.114 нашей Конституции.

Далее диссертант полагает целесообразным предусмотреть «в целях повышения эффективности использования указанного института экспертного сопровождения... прозрачные организационно-правовые инструменты, которые позволят в режиме реального времени отследить процесс дальнейшей работы над оформлением итоговых решений, документов, нормативных правовых актов после проведения публичных обсуждений с вовлечением независимых экспертов» (п.9 стр. 14). Однако доля документов со служебным грифом в общем документообороте Правительства РФ составляет более 20%¹. В условиях особых режимов доля сия имеет тенденцию к возрастанию, создается существенное противоречие, нивелируются усилия по обеспечению прозрачности и подотчетности принимаемых решений. При сохранении вынужденной (и не только) закрытости и секретности увеличатся препятствия эффективному общественному контролю, останутся ограниченными возможности

¹ <https://www.kommersant.ru/doc/7562138>

экспертных сообществ вносить обоснованные коррективы. В итоге риск снижения качества государственного управления и качества жизни.

4.

Впрочем, указанные замечания не умаляют значимости рассматриваемого диссертационного исследования.

Вывод. Диссертация соответствует специальности 5.1.2. «Публично-правовые (государственно-правовые) науки»; отвечает требованиям, установленным Московским государственным университетом имени М.В. Ломоносова к работам подобного рода; соответствует критериям, определенным п. 2.1–2.5 Положения о присуждении ученых степеней в МГУ имени М.В. Ломоносова и требованиям Положения о совете по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук МГУ имени М.В. Ломоносова. Соискатель вполне заслуживает присуждения ученой степени кандидат юридических наук по избранной специальности.

Кандидат юридических наук,
Управляющий партнер ООО «РумянцевКонсалтинг»

РУМЯНЦЕВ Олег Германович