

## ОТЗЫВ

**официального оппонента на диссертацию на соискание ученой степени кандидата юридических наук Багиряна Георгия Арсеновича на тему: «Правовое обеспечение участия институтов гражданского общества в выработке и проведении государственной политики в Российской Федерации» по специальности**

### **5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки**

Научная новизна заключается в обосновании реалистичной и наиболее работоспособной системы механизмов участия институтов гражданского общества в выработке и проведении государственной политики сообразно поправкам к Конституции Российской Федерации, принятым в 2020 г. Впервые в рамках научной дискуссии предпринимается попытка комплексного анализа конституционных поправок 2020 года в призме нового полномочия Правительства Российской Федерации по обеспечению участия общественных институтов в выработке и проведении государственной политики (подпункт «е.1» пункта 1 статьи 114).

В исследовании ключевое внимание уделяется не столько проблеме раскрытия феномена гражданского общества, что ранее становилось предметом разработок по данной тематике, сколько поиску оптимальных форм взаимодействия общественных институтов с органами публичной власти на текущем этапе развития российской государственности, посредством которых они могли бы оказывать реальное влияние на процесс принятия политико-управленческих решений с целью повышения эффективности государственного регулирования общественных отношений. Автор также:

– выделил риски огосударствления гражданского общества, а также определил оптимальные правовые формы участия институтов гражданского общества в выработке государственной политики;

- обозначил перспективы концепции доверия, которая использовалась в Конституционной реформе 2020 г., ставшей основой взаимодействия государства и общества;
- уточнил содержание конституционных терминов «государственная политика», «выработка государственной политики», «проведение государственной политики»;
- определил перспективные направления совершенствования законодательства Российской Федерации, регулирующего правовой статус отдельных институтов гражданского общества, правовые основы общественного контроля, принципы стратегического планирования, а также иные аспекты взаимодействия общественных институтов с государством, с опорой на международные стандарты взаимодействия государства и гражданского общества;
- выявил правовые дефекты в регулировании взаимодействия общества и государства в вопросах выработки государственной политики по наиболее обсуждаемым в стране вопросам (сделал акцент на выработке процессуальных аспектов взаимодействия);
- систематизировал формы участия институтов гражданского общества в выработке государственной политики в России;
- обосновал делегирование полномочий общественным институтам как одна из форм реализации права общественных институтов на участие в делах государства;
- аргументировал необходимость правового закрепления института делегирования государственно-властных полномочий негосударственным организациям (с определением ключевых параметров делегирования);
- рассмотрел перспективы развития института общественного контроля, выделив значение профессионального экспертного сопровождения выработки и проведения государственной политики.

Диссидентом на основе теоретических исследований сформулированы предложения по совершенствованию конституционно-правового

регулирования участия институтов гражданского общества в выработке и проведении государственной политики в Российской Федерации (с конкретными рекомендациями по уточнению и дополнению ряда законодательных актов).

Обоснованность сформулированных выводов подтверждается методологией исследования (использованы общенаучные и частно-научные методы познания, включая историко-правовой и формально-юридический методы), подобранными эмпирическими данными (включая судебную практику различного уровня), теоретической базой, включающей в себя значительное число отечественных и зарубежных источников. Диссертация подготовлена с соблюдением правил юридической техники, изложена грамотным юридическим языком. Автор не только систематизировал тезисы, подтверждающие его выводы, но и представил иные точки зрения, которые свидетельствуют об объективном подходе и всестороннем видении заявленной проблематики.

Обратим внимание, что Г.А. Багирян последовательно отстаивает позицию развития взаимодействия общества и государства, проводя историческую линию, выделяя формы такого взаимодействия. Рассмотрены различные политико-правовые учения, нацеленные на совершенствование участия институтов гражданского общества в управлении делами государства. Уделено особое внимание вопросам делегирования государственно-властных полномочий. Обозначено конституционное значение феномена государственной политики (выделен также такой элемент как публично-государственное решение), определены формат её формирования, основные признаки и характерные черты, рассмотрена модель политico-управленческого цикла, осуществлена классификация этапов выработки государственной политики, проведена характеристика международных источников, содержащих общепринятые стандарты в сфере взаимодействия органов публичной власти с институтами гражданского общества. Диссертант проанализировал концепции «Открытое

правительство» и «new public management». Самостоятельным предметом исследования стали лоббизм и природа деятельности консультативных и экспертных общественных советов при органах публичной власти.

Г.А. Багирян подробным образом рассматривает природу делегирования государственно-властных полномочий, проводит сравнительную характеристику с таким явлением как аутсорсинг публичных функций. Следует согласиться с позицией автора, что значимым элементом при анализе делегирования властных полномочий выступает вопрос эффективности органов государственного управления. Принцип эффективности выступает в оценке деятельности органов государства одним из самых значимых, конкурируя в этом вопросе с принципом законности. Орган государства может соблюдать все элементы законности, но быть абсолютно не эффективным.

Выделен ещё один значимый элемент: «ни на уровне федерального законодательства, ни на уровне подзаконных актов институт делегирования, в частности, применительно к институтам гражданского общества, не раскрывается в полной мере». Раскрыт зарубежный опыт привлечения негосударственных организаций к публичному управлению, в частности, правовой режим британских GONGO и QUANGO, а также представлены общие черты с российскими аналогичными институтами гражданского общества. Констатируется общая тенденция, согласно которой формируется специфическая форма участия институтов гражданского общества в проведении государственной политики: органы публичной власти отдают предпочтение в пользу самостоятельного учреждения некоммерческих организаций для последующего их включения в процесс проведения государственной политики.

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

1. Рассматривая институты гражданского общества, Г.А. Багирян приводит различные классификации, а также подходы к включению в круг институтов гражданского общества тех или иных коллективных субъектов. В частности, упоминается семья, но не представлена авторская оценка – можно ли относить семью к институтам гражданского общества? К тому же понятие семьи может носить расширенный характер, становясь центральным элементом тейпа, клана. В некоторых работах приводятся концепции о наличии теневого права (но оставим её за рамками исследования), где семья рассматривается как структурная ячейка организованного преступного сообщества (Италия является самым известным символом включения семейных отношений в преступную организацию).

2. И в продолжение анализа некоторых специфических субъектов гражданского общества: хотелось бы услышать мнение докторанта об относимости к таким институтам сетевых сообществ. Их признаки весьма специфичны и пронизаны различными элементами субкультуры. Многие исследователи отмечают, что цифровые технологии, призванные объединять граждан (что в общем то и происходит), имеют и побочный эффект: происходит атомизация общества по интересам, по каким-то увлечениям, заинтересованности. И если углубляться в этом направлении, то многие видят в этом угрозу традиционным признакам государства, которые трансформируются под влиянием распространения цифровых технологий. Тем более, мы можем наблюдать, как сетевая самоорганизация приводит к революционным изменениям. Ярким примером служит так называемая «революция зумеров» в Непале в сентябре 2015 года. Именно государственная блокада основных социальных платформ привела к масштабному противостоянию, а затем к смене правительства и серьёзным изменениям в системе государственного управления. По такому же сценарию произошла волна социальных протестов на Мадагаскаре. Они продолжаются и пока не ясно, чем они закончатся (хотя к смене правительства уже привели).

3. Ещё один дискуссионный момент в общей канве. Т. Левитт (профессор Гарвардской школы бизнеса, американский экономист) представил в своё время теорию «третьего сектора». Его книга «Третий сектор: новая тактика для отзывчивого общества», опубликованная в 1973 году, – получила различные оценки. Сам термин «третий сектор» плотно вошёл в оборот. Распространённость данного термина, а также смешение третьего сектора и гражданского общества, обуславливает необходимость в комментариях со стороны исследователя-диссертанта.

4. На с. 42 – 45 автор рассматривает «советскую систему институтов гражданского общества». Наверно, всё-таки не соглашусь с такой постановкой, поскольку в советской доктрине отрицалось само понятие гражданского общества. Это считалось буржуазным термином. Советское государство не могло себе представить противостояние (хотя и в правовых формах) государства и общества. Даже условное использование терминологии вряд ли допустимо. Исходя из этого, нецелесообразно обсуждение мнения учёных того периода, не считавших, что «передача общественным институтам некоторых функций государственных органов меняет их природу и приводит к их огосударствлению». Тем более вряд ли можно указывать, что КПСС играла «доминирующую роль в советской системе институтов гражданского общества». КПСС выполняла ключевые функции в системе государственного управления. КПСС была стержнем государства. Тем более автор приводит мнение научного руководителя, указывающего «на отсутствие необходимости в развитии концепции гражданского общества, поскольку на тот момент преобладало единство советского общества во главе с единственной партией» (с. 45).

Вместе с тем, 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 его

научных публикациях. Отметим, что по теме диссертации опубликовано 4 статьи – в журналах из списка ВАК при Минобрнауки России. 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 публично-правовых вопросов, возникающих в ходе раскрытия правового обеспечения участия институтов гражданского общества в выработке и проведении государственной политики в Российской Федерации.

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;
- Основные права, свободы и обязанности человека и гражданина, их гарантии, пределы осуществления, допустимые ограничения и механизмы защиты;
- Правовая природа непосредственной и представительной демократии, правовые механизмы реализации политических режимов;
- 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 Георгий Арсенович Багирян 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.grp@yandex.ru

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

Адрес места работы:

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

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

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

Подпись сотрудника, профессора кафедры государственно-правовых дисциплин Средне-Волжского института (филиала) ФГБОУ ВО «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)» в г. Саранске Романовской Ольги Валентиновны удостоверяю: