

В объединённый диссертационный совет 99.2.091.02  
на базе ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский  
Нижегородский государственный университет  
им. Н.И. Лобачевского», ФГКОУ ВО «Санкт-Петербургский  
университет Министерства внутренних дел Российской Федерации»  
603022, г. Нижний Новгород, пр. Гагарина, д. 23.

## **ОТЗЫВ ОППОНЕНТА**

**доктора юридических наук, профессора Братановского Сергея  
Николаевича на диссертацию Ильиных Александра Владимировича  
«Административно-правовое регулирование деятельности политических  
партий», представленную на соискание ученой степени кандидата  
юридических наук по научной специальности 5.1.2. Публично-правовые  
(государственно-правовые) науки (юридические науки)**

Многие конституции современных государств закрепляют в качестве особого вида права на объединение право на создание политических партий, что далеко не случайно. Оно свидетельствует о признании существенного различия между партиями и иными видами общественных объединений и понимании законодателем той роли, которую партии играют в политической системе современного демократического государства.

Так, будучи важнейшими посредниками между народом и властью, политические партии способствуют выработке и выражению политической воли граждан, отображению интересов людей в принимаемых для их блага соответствующих решениях органов власти. Кроме того, партии способствуют развитию политической ответственности граждан, осуществляют подготовку квалифицированных кадров в сфере политики.

Можно утверждать, что наличие развитой партийной системы усиливает государство, укрепляя каналы обратной связи последнего с обществом, а отсутствие неизбежно оборачивается слабостью государства. С принятием в 2001 году Федерального закона «О политических партиях» в России были

предприняты меры и созданы условия для правового закрепления института политических партий, однако в настоящее время этот процесс требует дальнейшего развития и совершенствования с учётом опыта развития государства и законодательства, действующего в демократических государствах.

Значительная роль в правовой институализации политических партий принадлежит административному праву. Оно связано с закреплением правовых условий, обеспечивающих функционирование системы государственного контроля, в первую очередь, со стороны органов исполнительной власти за деятельностью политических партий; с обеспечением эффективности работы таких органов; с отдельными сторонами создания и функционирования политических партий; с институализацией признаков и особенностей применяемым к политическим партиям мер административной ответственности. Во всех перечисленных областях регулирования по сей день имеются значимые пробелы и коллизии, объективно усложняющие реализацию права на объединение в политические партии.

Ознакомление с литературой по вопросам правового регулирования статуса и деятельности политических партий позволяет признать, что в юридической литературе до настоящего времени значительное количество аспектов, связанных с административно-правовым регулированием деятельности политических партий в межвыборный период, остаётся малоизученными. Это обусловлено и динамикой развития законодательства РФ об административной ответственности политических партий, об их государственной регистрации и об осуществлении контрольно-надзорных функций уполномоченными органами.

Следствием названных и многих других разрабатываемых в исследовании А.В. Ильиных проблем стало появление значительного числа оценочных категорий при осуществлении процедур государственной регистрации политических партий. Многие неточности и ошибки, допущенные в рамках административно-правового регулирования деятельности политических партий, не учтены законодателем, что влечёт за собой не только возникновение

сложностей в правоприменительной практике уполномоченных органов, но и нарушение прав граждан и политических партий в рассматриваемой сфере.

Избрав в качестве цели диссертационного исследования разработку новых теоретических положений о механизме административно-правового регулирования деятельности политических партий и выработке научно-обоснованных предложений по совершенствованию административно-правовых норм о государственной регистрации, контроле (надзоре) и административной ответственности политических партий, Александр Владимирович поставил и решил значимые для теории административного права задачи, в частности, в работе проанализирована и раскрыта сущность механизма административно-правового регулирования деятельности политических партий, определены его элементы, выявлены ключевые особенности административно-правового регулирования государственной регистрации политических партий, особенности административной ответственности политических партий.

Применяемая исследователем методология работы во взаимосвязи с достигнутыми результатами позволяет говорить не о простом указании методов исследования, а о реальном использовании и овладении общенаучным диалектическим и специальными методами научного познания. Многообразие применённых методов исследования позволило соискателю сформулировать ряд относительно новых положений, обогащающих юридическую науку, например:

1. Административно-правовое регулирование деятельности политических партий можно рассматривать в качестве одной из функций государственного управления административно-политической сферой, которая реализуется через соответствующий механизм, затрагивает общественные отношения в той части деятельности партий, которая связана с обеспечением безопасности, законности, правопорядка, с недопущением умаления политических прав граждан в рамках целей и задач управления, стоящих перед государством на современном этапе его существования; которая направлена на обеспечение реализации особых публично-правовых интересов – интересов граждан, поддерживающих соответствующие политические объединения и посредством реализации которой

происходит упорядочение общественных отношений, возникающих между партиями и органами публичного управления: по регистрации партий, по осуществлению контроля (надзора) за их деятельностью и по привлечению их к административной ответственности.

2. Государственная регистрация политических партий есть совокупность административных процедур, реализуемых в качестве акта Минюста России, осуществляемого во взаимодействии с ФНС России в заявительном порядке посредством внесения в государственный реестр сведений о создании, реорганизации и ликвидации политической партии в целях обеспечения законности её деятельности и дальнейшей возможности осуществления уполномоченными органами контрольно-надзорных мероприятий в отношении партии, а также недопущения нарушения прав третьих лиц.

3. Соискателем учёной степени на основе анализа правовой природы и цели государственной регистрации политической партии выявлены следующие сущностные черты такой регистрации:

- государственная регистрация не охватывает собой процедуры создания и деятельности организационного комитета, проведения учредительного съезда политической партии;

- двухэтапная государственная регистрация: партия в целом, затем региональные отделения;

- регистрация осуществляется «под отменительным условием», т.е. отсутствие регистрации в течение установленного срока необходимого количества региональных отделений партии влечёт прекращение регистрации партии в целом;

- успешная регистрация политической партии – явление редкое, что подтверждается статистическими данными: в настоящее время в среднем в год регистрируется 1-2 партии при создании 40-50 организационных комитетов;

- чрезвычайно формализованный характер государственной регистрации: недостаточно представить совокупность установленных документов,

необходимо их оформлять в соответствии с формами и требованиями ФНС России, а также специальными образцами, утверждёнными Минюстом России;

– деятельность уполномоченного государственного органа при государственной регистрации политических партий направлена на выявление несоответствий законодательству РФ положений документов политической партии, её наименования.

4. Функция контроля за деятельностью политических партий обнаруживает в себе ряд признаков надзорной деятельности, особенностями осуществления которой являются: предметное обособление контрольно-надзорной деятельности; учёт специфических требований при осуществлении административных процедур в рамках контрольно-надзорных полномочий, реализуемых в отношении политических партий; особые меры, принимаемые по результатам осуществления данной функции (приостановление деятельности, ликвидация партии, её регионального отделения, структурного подразделения); тесная связь с государственным контролем (надзором) за деятельностью некоммерческих организаций.

Диссертационное исследование состоит из введения, трёх глав, состоящих из шести параграфов, заключения, шести приложений и библиографического списка. Главы диссертационного исследования А.В. Ильиных логически взаимосвязаны друг с другом.

В первой главе проведён анализ исторического развития законодательства о политических партиях с упором на административно-правовой аспект, определены условные этапы такого развития, что позволило диссертанту прийти к новаторскому предложению о формировании специфического административно-правового статуса политических партий, о выделении их в качестве особого субъекта административно-правовых отношений только с 2001 года. Обозначенные и рассмотренные автором элементы механизма административно-правового регулирования деятельности политических партий, проанализированные им научные подходы к такому механизму позволили сделать обоснованный вывод, что административно-правовое регулирование

деятельности политических партий можно рассматривать в качестве одной из важных функций государственного управления административно-политической сферой. Даны определения административно-правовому регулированию деятельности политических партий, его механизму, установлены особенности последнего.

Во второй главе исследуются институты государственной регистрации политических партий и государственного контроля (надзора) за их деятельностью. Диссертантом отмечается, что производство по государственной регистрации политических партий является обязательным, хотя фактически общественное объединение создаётся несколько раньше – на съезде, а само производство существенно отличается от регистрации любого другого общественного объединения. Автор ставит вопрос об упорядочении оценочной деятельности Минюста России, осуществляемой при регистрации политических партий, в отношении подаваемых заявителем документов, предлагает общую концепцию названной оценочной деятельности. Весьма своевременной в свете реформаторского характера действующего законодательства РФ в части контроля (надзора) представляется приведённая диссертантом характеристика основных черт государственного контроля (надзора) за деятельностью политических партий. Выявленная автором терминологическая неопределённость между федеральными законами относительно осуществления контроля и надзора за деятельностью политических партий и содержательная разобщённость федеральных нормативных актов, регулирующих соответствующую сферу общественных отношений создают теоретическую основу для изменения законодательства РФ о политических партиях, общественных объединениях, некоммерческих организациях и контроле (надзоре) в целом.

Третья глава посвящена раскрытию института административной ответственности политических партий. Автор подчёркивает особенности административной ответственности политических партий, аргументированно определяет институт административной ответственности как имеющий особое

значение в механизме административно-правового регулирования деятельности политических партий. В диссертационной работе дано авторское понимание возможности политической партии выступать в четырёх качествах в зависимости от того, по каким статьям Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) она привлекается к административной ответственности. Несомненный интерес представляет проведённый автором анализ сложившейся административной практики по статьям 5.64-5.68 КоАП РФ, позволивший ему утверждать о необходимости изменения подхода к привлечению к административной ответственности по названным статьям КоАП РФ. Диссертант предлагает отчасти оригинальное видение терминов: «административная ответственность политических партий» и «административная ответственность, связанная с деятельностью политических партий». Особый интерес представляют самостоятельно разработанные автором направления развития законодательства об административной ответственности политических партий, изложенные в заключительном параграфе работы.

Считаю заслуживающими пристального внимания законодателя приведённые в приложениях авторские проекты федеральных законов о внесении изменений в КоАП РФ и о внутрипартийном предварительном голосовании. Их принятие позволит повысить уровень гарантированности права граждан на объединение в политическую партию и отдельные избирательные права граждан.

Диссертационное исследование отличает профессиональный язык и научный стиль изложения, свидетельствующие о высоком уровне правовой культуры диссертанта. В работе наглядно обосновывается вывод, что политические партии являются особым субъектом административно-правовых отношений. Это проявляется в их специфической роли в сфере государственного управления, что подтверждается автором в виде соответствующих доводов. А.В. Ильиных высказаны интересные и обоснованные суждения по многим проблемам в исследуемой сфере, что позволяет констатировать высокий

теоретический и практический уровень диссертации и определённый вклад в развитие современной науки административного права.

Широкий круг рассматриваемых вопросов, основательность их исследования в научных публикациях А.В. Ильиных свидетельствуют о научной зрелости автора, способного формулировать собственные суждения и делать обоснованные выводы. Диссертационную работу отличает авторский подход, в ней не только развиваются, дополняются и уточняются уже имеющиеся научные положения об административно-правовом регулировании статуса и деятельности политических партий, но и содержатся оригинальные суждения о сущности некоторых сторон такого регулирования, роли и месте отдельных его элементов в правовой системе Российской Федерации, оригинально и интересно раскрываются вопросы о государственной регистрации политических партий, контроле (надзоре) за их деятельностью, о теоретических основах административной ответственности политических партий и перспективах её установления, проведено социологическое исследование, обоснованы предложения по внесению изменений и дополнений в законодательство.

Содержащиеся в диссертации научные положения, выводы и рекомендации сформулированы автором самостоятельно и получили должное обоснование. На самостоятельность исследования указывают новые научные результаты. Диссертант, вне всякого сомнения, владеет современной методологией административно-правовых исследований, позволившей установить закономерности, выявить пробелы и иные юридические дефекты законодательства о политических партиях, об административной ответственности и в иных смежных сферах, поставить и решить некоторые проблемы практики контрольно-надзорной деятельности в исследуемой области. Доводы, на основе которых формулируются основные научные выводы, логичны, последовательны и непротиворечивы.

Достоверность научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в работе, обеспечена использованием значительного количества нормативных, доктринальных источников, эмпирических

материалов, точным использованием соответствующих методов проведения научного исследования.

Новизна научных положений, выводов и рекомендаций, в том числе положений, вынесенных на защиту, очевидна, поскольку в совокупности они свидетельствуют о концептуальном осмыслении соискателем сущности, значения, роли и места административно-правового регулирования деятельности политических партий в системе российского права.

Авторская концепция упорядочения оценочной деятельности Минюста России, осуществляемой при регистрации политических партий, в отношении подаваемых заявителем документов, по моему мнению, обогащает науку административного права, что также обуславливает теоретическую значимость диссертационного исследования. Полученные автором теоретические положения могут быть использованы как в научно-исследовательской работе в процессе дальнейшего изучения административно-правового регулирования статуса и деятельности политических партий; при подготовке и проведении лекционных и практических занятий по теории права и государства, административного права и процесса; конституционного права; при подготовке и проведении различных спецкурсов по юридическим дисциплинам. Теоретические выводы и предложения диссертанта по направлениям совершенствования процедур государственной регистрации политических партий, контроля (надзора) за их деятельностью, института административной ответственности политических партий обуславливают несомненную практическую значимость данной работы. Основные выводы и положения диссертации могут быть использованы при подготовке изменений нормативно-правовых актов Российской Федерации в перечисленных сферах, а также в сфере реализации избирательных прав граждан; при упорядочении процесса правоприменения.

Значительный круг источников, которые включают и нормативные правовые акты различной юридической силы и специальную литературу (не только юридическую), судебные акты, – более 250 наименований, кроме

прочего, говорят о серьёзности подхода к анализу административно-правового регулирования статуса и деятельности политических партий, глубине научного анализа, всестороннем его рассмотрении.

Методология, объем работы, её структура, использованные источники, самостоятельность и оригинальный характер мышления автора, позволяют сделать вывод о том, что на защиту представлено комплексное исследование, представляющее собой научно-квалификационную работу, в которой содержится решение научной задачи, имеющей значение для развития науки административного права и административного законодательства.

Однако, как и во всяком научном исследовании, в работе имеются дискуссионные моменты.

1. Авторская концепция упорядочения оценочной деятельности Минюста России, осуществляемой при государственной регистрации политических партий, в отношении подаваемых заявителем документов (с. 101-103 диссертации) представляет значимый интерес, поскольку направлена на недопущение или минимизацию субъективного подхода должностных лиц уполномоченного органа. Но, как и всякие юридические действия подобная оценка потребует временных и материальных затрат, о которых автором не упоминается. А ведь предполагается издание распоряжения уполномоченного органа, формирование комиссии, возможное проведение экспертиз, привлечение специалистов. Как итог, возникает вопрос, на который хотелось бы получить ответ от соискателя: не повлечёт ли усложнение рассматриваемой административной процедуры к изменению сроков предоставления услуги государственной регистрации в целом и не послужит ли оно дополнительным административным барьером в реализации конституционного права граждан на объединение в политическую партию?

2. Процедурам государственной регистрации политических партий автор отвёл один параграф во второй главе диссертации. С учётом широко заявленной темы исследования – административно-правовое регулирование деятельности политических партий – ряд важных проблемных вопросов, связанных с

юридическим закреплением государственной регистрации политических партий, остался незатронутым в работе. Например, хотелось бы выявить отношение диссертанта к проблемным сторонам закрепления статуса уполномоченного лица организационного комитета политической партии, уполномоченного лица политической партии в рамках создания и регистрации политической партии.

3. На с. 112 диссертации перечислены наиболее важные, по мнению автора, виды государственного контроля (надзора), связанные с деятельностью политических партий. И в дальнейшем происходит раскрытие их содержательной стороны. Все остальные виды контроля (надзора) преимущественно просто упомянуты автором. В таком случае возникает вопрос о том, какими критериями руководствовался диссертант при классификации рассматриваемых им видов государственного контроля (надзора)?

4. В работе, скорее с сожалением, отмечено, что Административный регламент № 274, регулирующий государственный контроль (надзор) за деятельностью некоммерческих организаций, является общим для всех некоммерческих организаций (с. 120-121 диссертации). Специальных правил осуществления контроля только для политических партий, практически нет. При таком внимании этому вопросу диссертантом следует пояснить, насколько видится целесообразным принятие отдельного Административного регламента, регулирующего государственную регистрацию только политических партий?

Изложенные вопросы и замечания не влияют на общую положительную оценку работы диссертации А.В. Ильиных и могут быть им учтены при дальнейшем исследовании административно-правового регулирования деятельности политических партий.

Основные идеи и сущность диссертационной работы излагались автором в научных публикациях (всего – 9), в том числе в журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации (4 статьи). Автореферат диссертации А.В. Ильиных, в котором изложены актуальность темы диссертационного исследования, обоснованы научная новизна, теоретическая и практическая значимость полученных соискателем результатов,

методология проведения исследования, раскрывает сущность и содержание работы и соответствует требованиям Положения о присуждении учёных степеней, утверждённого Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842.

Диссертация А.В. Ильиных «Административно-правовое регулирование деятельности политических партий» представляет собой самостоятельное, завершённое научное исследование, которое выполнено на высоком профессиональном уровне и является научной квалификационной работой, в которой на основании проведённых автором исследований сформулированы теоретические положения, совокупность которых можно квалифицировать как решение научной задачи в области российского административного права. В ней представлены относительно новые обоснованные научные результаты и положения, рекомендации по их использованию, свидетельствующие о личном вкладе автора в юридическую науку. По своему содержанию, теоретической и практической значимости полученных соискателем научных результатов, по предлагаемым решениям научных проблем в сфере административно-правового регулирования деятельности политических партий, имеющих важное юридическое значение, диссертационное исследование соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание учёной степени кандидата юридических наук.

На основании изложенного считаю, что диссертация А.В. Ильиных «Административно-правовое регулирование деятельности политических партий» полностью соответствует профилю научной специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки). По актуальности, новизне, теоретическому уровню и практической значимости, обоснованности и достоверности научных результатов, представленная диссертация отвечает требованиям пп. 9-14 Положения о порядке присуждения учёных степеней, утверждённого Постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 № 842, предъявляемым к диссертационным работам на соискание учёной степени кандидата наук, а её автор – Ильиных Александр

Владимирович – заслуживает присуждения учёной степени кандидата юридических наук по научной специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки).

Оппонент:

профессор, доктор юридических наук  
по научной специальности 12.00.02 – Конституционное право;  
конституционный судебный процесс, муниципальное право  
главный научный сотрудник кафедры государственного и  
муниципального управления ФГБОУ ВО «Российский  
экономический университет имени Г.В. Плеханова»

Сергей Николаевич Братановский

ПОДПИСАНО

Сведения об организации: федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова»

Адрес: 115054, Российская Федерация, г. Москва, Стремянный пер., д. 36

Тел.: 8 (800) 200-08-36

E-mail: [rector@rea.ru](mailto:rector@rea.ru)

Сайт: <https://www.пэу.пф>

22 октября 2024 г.