

603022, г. Нижний Новгород, пр. Гагарина, д. 23.

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»

ОТЗЫВ

**оппонента 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)**

Оценка актуальности диссертационного исследования. Право и политика – это две сферы, находящиеся в постоянном взаимодействии и переплетении. Основные направления государственной политики находят отражение в его законах. Право, в данном контексте, является отправной точкой в регулировании отношений политического характера, поскольку органы государственной власти и местного самоуправления, должностные лица и граждане, их объединения вовлечены в систему политических отношений, направленных на обеспечение провозглашённых Конституцией Российской Федерации демократического правового государства (ч. 1 ст. 1) при безусловном соблюдении субъектами права действующих российских законов (ч. 2 ст. 15).

Политические партии как разновидность общественных объединений играют существенную роль не только в формировании органов

государственной власти и органов местного самоуправления, но и в деле защиты и реализации основных прав и свобод граждан. Оценивая с этих позиций обращение соискателя к исследованию чрезвычайно важной для науки административного права, но всё ещё недостаточно разработанной в административно-правовой литературе проблематике государственной регистрации политических партий, контроля (надзора) за их деятельностью, административной ответственности политических партий, с уверенностью следует сказать, что заявленная тема заслуживает всяческой поддержки и одобрения.

Реформирование административно-правового регулирования общественных отношений с участием политических партий тесно связано с активными преобразованиями, происходящими в государственной и общественной жизни страны в последние годы. Такие изменения обусловлены не только демократической природой российской государственности, провозглашённой Конституции Российской Федерации, но и различными угрозами, возникающими перед государством на различных этапах его развития (сепаратизм, экстремизм, терроризм, усиление вмешательства во внутренние дела государства).

До настоящего времени дискуссионным остается вопрос об определении степени правовой детализации ряда административных процедур, реализуемых в ходе государственной регистрации политических партий, а вопросы административной ответственности последних, их региональных отделений по ряду направлений по-прежнему являются малоизученными. В то же время уяснение механизма административно-правовой регламентации деятельности политических партий может быть направлено не только на упорядочение отношений с участием политических партий, но и на защиту политических прав граждан.

В юридической науке в целом и административно-правовой в частности до сих пор слабо разработаны ключевые понятия и средства, связанные с осуществлением государственной регистрации политических

партий. Использование разнообразных и не всегда оправданных оценочных категорий в процедурах регистрации ведёт к усложнению реализации конституционного права граждан на объединение. Специфика контрольно-надзорной деятельности уполномоченных органов в отношении политических партий по отношению к иным общественным объединениям в научной литературе практически не обозначена. Данная проблема еще не стала предметом серьезного, комплексного, системного исследования и анализа.

В связи с этим проведенное диссертантом исследование проблем административно-правового регулирования деятельности политических партий, включая рассмотрение вопросов государственной регистрации политических партий, контроля и надзора за их деятельностью, административной ответственности в сочетании с оригинальным авторским подходом к решению обозначенных проблем в современных условиях, свидетельствуют не только об актуальности темы исследования, но и о его научной новизне.

Диссертант поставил перед собой цель разработать новые теоретические положения о механизме административно-правового регулирования деятельности политических партий и выработать научно-обоснованные предложения по совершенствованию административно-правовых норм о государственной регистрации, контроле (надзоре) и административной ответственности политических партий.

Для достижения поставленной цели диссертантом был решен ряд задач, основными из которых являются:

- анализ исторического развития административно-правового регулирования деятельности политических партий в России, выявление этапов такого развития, обозначение их отличительных признаков;
- определение сущности механизма административно-правового регулирования деятельности политических партий, выявление и раскрытие

его элементов, обоснование роли и значения каждого из элементов в таком механизме;

- характеристика специфики административно-правового регулирования государственной регистрации политических партий, определение проблемных сторон данной административной процедуры, рассмотрение и предложение путей выхода из проблемных и коллизионных ситуаций;

- проведение анализа контрольно-надзорных функций, осуществляемых в сфере деятельности политических партий уполномоченными органами исполнительной власти, их должностными лицами, выявление видов такого контроля и надзора, предложение вариантов развития указанной группы общественных отношений;

- выявление и обоснование особенностей административной ответственности политических партий как важной составляющей механизма административно-правового регулирования их деятельности;

- разработка предложений и рекомендаций по совершенствованию института административной ответственности, связанного с деятельностью политических партий.

Научная новизна исследования и научные результаты, полученные лично диссертантом, нашли свое отражение в следующем: определена сущность и специфика механизма административно-правового регулирования деятельности политических партий; обоснованы теоретические особенности государственной регистрации политических партий в системе регистрации иных общественных объединений; для развития качественной стороны контрольно-надзорной деятельности предложено повысить эффективность способов убеждения при взаимодействии Минюста России и его территориальных органов с политическими партиями; внесены конкретные предложения законодателю по совершенствованию действующего законодательства, регулирующего

общественные отношения по регистрации политических партий, осуществлению контрольно-надзорных полномочий в сфере деятельности партий, по привлечению партий к административной ответственности.

Такие предложения и выводы автора основаны на комплексном анализе практики работы регистрирующих и контрольно-надзорных органов, обобщенном анализе результатов изучения нормативных правовых актов различного уровня, статистических данных результатов деятельности органов юстиции, членов избирательных комиссий, обладающих правом протоколирования и разрешения дел об административных правонарушениях, включая результаты опроса должностных лиц органов государственной власти и политических партий.

С новых позиций, в свете системного анализа и других подходов, обобщена практика деятельности органов юстиции при регистрации партий, осуществлении контрольно-надзорных полномочий, исследованы разнообразные нарушения, выявленные в ходе осуществления такой деятельности. Внесены конкретные предложения по совершенствованию действующего законодательства и механизма правового регулирования отношений, складывающихся в процессе реализации процедур государственной регистрации политических партий.

Элементами научной новизны обладает и ряд основных положений, выносимых на защиту:

1) авторское обоснование особой роли политических партий в сфере государственного управления в качестве позиции для выделения последних специфическими субъектами административно-правовых отношений;

2) авторская концепция административно-правового регулирования деятельности политических партий, обозначенная через особенности такого регулирования;

3) авторское выделение специфических черт государственной регистрации политических партий: государственная регистрация не охватывает собой процедуры создания и деятельности организационного

комитета, проведения учредительного съезда политической партии; двухэтапная государственная регистрация; регистрация осуществляется «под отменительным условием»; формализованный характер государственной регистрации;

4) авторское решение проблем чрезмерного административного усмотрения при приостановлении регистрации политической партии, при осуществлении оценочной деятельности уполномоченного регистрирующего органа, а также при составлении уполномоченными должностными лицами протоколов по делам об административных правонарушениях;

5) авторское обоснование выделения у Минюста России функции по контролю и надзору за деятельностью политических партий;

6) авторская система мер, направленная на развитие эффективности работы членов избирательных комиссий, наделённых полномочием по составлению протоколов по делам об административных правонарушениях и приобретения ими соответствующих навыков и умений.

Степень достоверности результатов исследования подтверждается представленной выборкой изученных объектов, носителей первичной информации и актами внедрения его результатов в практическую деятельность избирательной комиссии субъекта РФ и учебный процесс. Использован большой объем статистических данных Минюста России и его территориальных органов, связанных с осуществлением федерального государственного надзора за деятельностью некоммерческих организаций; обобщены данные результатов анкетирования должностных лиц органов государственной власти и политических партий; проведены социологические опросы; подвергнуты ретроспективному анализу результаты изучения нормативных правовых актов федерального уровня; проанализирована значительная правоприменительная практика.

Объем собранного эмпирического материала, методика его научного изучения и анализа также свидетельствуют об обоснованности и достоверности полученных выводов и предложений, сделанных на их основе.

Теоретическая и практическая значимость проведенного исследования не вызывает сомнения, и это подтверждается апробацией результатов исследования в научных публикациях, актами внедрения, участием автора в 6 научно-практических конференциях. Основные научные результаты опубликованы в 9 научных статьях, 4 из которых – в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки. Общий объем публикаций составляет 3,21 печатных листа.

Теоретическая значимость исследования заключается, прежде всего, в том, что оно имеет определённое доктринальное научное значение и расширяет теоретико-правовые представления об элементах механизма административно-правового регулирования, об особенностях государственного контроля и надзора, связанного с деятельностью политических партий, о классификации видов такого контроля и надзора в зависимости от его содержания.

Разработанные диссертантом теоретические положения, выводы и предложения могут быть использованы в практической деятельности государственных органов России в части совершенствования административного законодательства, регулирующего вопросы государственной регистрации политических партий, контроля (надзора) за их деятельностью, административной ответственности политических партий, а также в правоприменительной практике Минюста России, его территориальных органов, членов избирательных комиссий, обладающих правом составления протоколов по делам об административных правонарушениях. Они могут найти своё применение при разработке учебных курсов и программ, проведении семинарских и практических занятий со студентами юридических вузов и факультетов по проблемам

государственной регистрации, осуществления контрольно-надзорных полномочий органами исполнительной власти.

Ознакомление с избранной соискателем темой диссертационного исследования, обозначенными в ней целью и задачами, объектом и предметом исследования, а также содержанием полного текста работы и автореферата позволяют с уверенностью утверждать, что проведённое исследование соответствует специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки).

Структура и объем диссертации, изложенной на 243 страницах, состоящей из введения, трёх глав, включающих в себя шесть параграфов, заключения, библиографического списка и шести приложений, представляются обоснованными, что позволило соискателю логично и последовательно раскрыть содержание темы.

В целом диссертацию А.В. Ильиных отличает творческий подход к исследованию темы, основательная источниковедческая база, глубина анализа и обобщений. Анализ её содержания позволяет сделать вывод о том, что перед нами – самостоятельное творческое исследование актуальной, сложной, многоаспектной и важной проблемы.

Высоко оценивая сам факт обращения соискателя к проблеме административно-правового регулирования деятельности политических партий, а также механизму его реализации и сделанными в результате полученного исследования выводами и предложениями теоретического и прикладного характера, нельзя не остановиться на ряде положений диссертации, которые являются далеко не бесспорными либо дискуссионными.

1. В одном из положений, выносимых на защиту (с. 15), и в выводе на с. 44 диссертант отмечает, что выделение политических партий в качестве специфического субъекта административно-правовых отношений следует осуществлять с 2001 года. В то же время, по мнению автора,

административно-правовое регулирование деятельности политических партий прошло четыре этапа (с. 28), последний из которых начинается в 2001 году и характеризуется выделением политических партий среди иных общественных объединений. В таком случае возникает вопрос о критериях и целесообразности определения иных этапов в рассматриваемом регулировании.

2. Диссертант справедливо уделяет повышенное внимание институту административной ответственности политических партий, выделяя для этого отдельную третью главу работы, в которой раскрывает как теоретические, так и практические стороны данного института. Во втором параграфе данной главы автор аргументирует установление административной ответственности за нарушение законодательства о гарантиях равного освещения деятельности парламентских партий, за нарушение порядка рассмотрения обращений политических партий, за нарушение законодательства о внутрипартийном предварительном голосовании. Однако не совсем ясно, чем обусловлена выборка сфер, подлежащих дополнительной административно-правовой охране, поскольку они носят фрагментарный характер.

3. Соискатель утверждает, что институт административной ответственности целесообразно использовать также в целях гарантирования прав общественных объединений при их государственной регистрации (§ 1 главы 2). Но общеизвестно, что основанием административно правовой ответственности политических партий является совершение политической партией административного правонарушения, обладающего признаками общественной вредности, противоправности и виновности. В этой связи не обладают признаками административного правонарушения такие виды деяний политических партий при отказе им в государственной регистрации: а) не представление документов, необходимых для государственной регистрации политических партий и б) пропуск шестимесячного срока для предоставления документов на государственную регистрацию политических партий. Как, каким образом в таком в таком случае, при отсутствии правовых

оснований, институт административной ответственности способен гарантировать права общественных объединений при отказе им в государственной регистрации? Диссертант об этом умалчивает.

4. Один из доводов в пользу увеличения размера санкции за нарушение порядка рассмотрения обращений в органы государственной власти и органы местного самоуправления политических партий, приведённый соискателем на с. 176, содержит утверждение, что политические партии обладают исключительным набором прав, позволяющих им участвовать в управлении делами государства, в первую очередь, посредством института выборов. Но в соответствии с ч. 1 ст. 32 Конституции РФ граждане РФ имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Указанное право предоставлено гражданам, а не их представителям, либо объединениям. В законодательстве РФ названный конституционный подход не нашёл иного воплощения. Поэтому наделение политических партий правом на участие в управлении делами государства представляется не вполне оправданным.

Оценка и общий вывод. Высказанные замечания не влияют на общую положительную оценку диссертационного исследования А.В. Ильиных и носят в основном частный, дискуссионный характер.

Диссертационное исследование А.В. Ильиных на тему: «Административно-правовое регулирование деятельности политических партий» в полной мере соответствует критериям, установленным Положением о порядке присуждения учёных степеней, утверждённым Постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 года № 842. Диссертация является самостоятельной, завершённой научно-квалификационной работой, в которой содержится решение актуальной научной задачи административно-правового регулирования деятельности политических партий, имеющей важное теоретическое и практическое

значение для развития науки административного права в целом правотворческой и правоприменительной деятельности в частности.

Исходя из изложенного, представленная диссертация соответствует профилю научной специальности, а её автор – А.В. Ильиных заслуживает присуждения ему учёной степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки).

Оппонент:

профессор, доктор юридических наук по специальности 12.00.02 – Конституционное право; конституционный судебный процесс, муниципальное право, профессор кафедры теоретических и публично-правовых дисциплин Института государства и права ФГАОУ ВО «Тюменский государственный университет»



Виктор Егорович Севрюгин

21.10.2024

Место работы: федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования Тюменский государственный университет
Адрес: 625003, Уральский федеральный округ, Тюменская область, г. Тюмень, ул. Володарского, д. 6
Телефон: 8 (3452) 59-74-29
Официальный сайт: <https://www.utmn.ru>
Электронная почта: ceo@utmn.ru

Подпись	Севрюгин В.Е.	удостоверен
Заместитель начальника управления начальник отдела административного и развития персонала		
Н.В. Машиннова		
« 21 » 10	20	24 г.