

В диссертационный совет Федерального
государственного бюджетного
образовательного учреждения высшего
образования «Российская академия народного
хозяйства и государственной службы при
Президенте Российской Федерации»
119571, г. Москва, проспект Вернадского, д. 84

ОТЗЫВ

официального оппонента

**на диссертацию Спиридонова Андрея Алексеевича на тему
«Государственный и общественный контроль в Российской Федерации:
конституционно-правовое исследование», представленную на соискание
ученой степени доктора юридических наук по специальности
5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки**

Современное конституционно-правовое развитие государственных и общественных институтов происходит по многим векторам, имеет множество аспектов, в значительной степени важных для реализации принципов демократического, правового, социального государства. Одной из подобных сфер, которая имеет огромное значение для обеспечения законности, гарантированности прав и свобод человека и гражданина, создания благоприятных условий для социально-экономического развития и общественного процветания, является сфера контрольно-надзорной деятельности со стороны публичной власти и общественного контроля со стороны гражданского общества. Эти разновидности контроля, несомненно, имеют существенные различия в своей природе, но все же тесно смыкаются в определенной плоскости – ее в своей диссертации А.А. Спиридонов обозначает как совершенствование государственного и муниципального управления и развитие конструктивного общественно-государственного диалога.

Интересен именно такой ракурс исследования, избранный А.А. Спиридоновым, поскольку он позволяет рассмотреть государственный,

муниципальный и общественный контроль в едином широком контексте более масштабных конституционно-правовых явлений и процессов.

Диссертация Спиридонова Андрея Алексеевича на тему «Государственный и общественный контроль в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование» является вдумчивым, глубоким, достаточно системным и разносторонним исследованием современной проблематики государственного и общественного контроля в их конституционно-правовом измерении.

Данная тема весьма актуальна, как актуален и последовательно развиваемый автором с учетом обозначенного выше исследовательского ракурса подход, в котором четко прослеживаются два ключевых элемента: во-первых, контроль рассматривается в контексте его нацеленности на совершенствование государственного и муниципального управления для повышения качества жизни граждан, во-вторых, государственный контроль (надзор), муниципальный контроль и общественный контроль характеризуются как обладающие системным единством, которое А.А. Спиридонов возводит в ранг конституционно-правового принципа.

Именно на этом заслуживающем внимания, хотя и могущем служить почвой для научных дискуссий, исследовательском подходе базируется комплекс теоретических, практических и нормотворческих выводов и предложений, выстраиваемый автором по мере логически структурированного изложения материала.

Предлагая для научного осмысления и обсуждения обобщенное определение государственного, муниципального и общественного контроля в их системном единстве, автор справедливо указывает на то, что такое понимание позволяет преодолеть возможную разобщенность контрольной деятельности государственных и муниципальных органов с одной стороны и общественного контроля как важной функции институтов гражданского общества с другой стороны. Системное взаимодействие субъектов государственного, муниципального и общественного контроля, основанное

на осознании органичного единства правовой природы и главных целей контрольной деятельности, способно дать синергетический эффект для развития общественно-государственных коммуникаций, диалога публичной власти и гражданского общества, и в конечном итоге – для совершенствования государственного и муниципального управления в стране в интересах граждан.

Обращают на себя внимание тенденции развития регулирования и практики в сфере государственного и общественного контроля, которые А.А. Спиридонов обоснованно выделяет и рельефно показывает в своей работе. С позиций современного конституционализма весьма значимо становление и развитие партнерской модели контроля, о которой пишет автора и на которую направлены в настоящее время предпринимаемые государством усилия по совершенствованию и реформированию контрольно-надзорной деятельности.

Следует признать удачным и значимым подход автора, состоящий в признании особой значимости синергии совместных усилий публичной власти и общества в контрольной деятельности. Анализ текста работы показывает, что А.А. Спиридонов последовательно проводит и раскрывает именно такой подход как в целом в отношении государственного и общественного контроля, так и в части отдельных сфер, таких как, например, сфера электоральных процессов и избирательного права. Предложения по внедрению подобного подхода имеют как теоретическое, так и несомненное практическое звучание. Именно на них автор основывает разработанные и отраженные в диссертации точечные и весьма конкретные инициативы по внесению изменений в действующие нормативные правовые акты.

Обращают на себя внимание довольно масштабные предложения по принятию новых правовых норм различной юридической силы, отражающие представления диссертанта об актуальных направлениях совершенствования государственного и общественного контроля в их взаимосвязи. К таковым, в частности, относятся предложения:

1) о проработке подходов к закреплению в Конституции Российской Федерации ключевых базовых положений о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле и общественном контроле, в том числе следующих:

- в Российской Федерации в рамках функционирования единой системы публичной власти осуществляется государственный контроль (надзор), муниципальный контроль, а также гарантируется возможность осуществления общественного контроля в соответствии с целями, задачами и принципами, установленными федеральными законами;

- осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля основывается на признании их системного единства и ориентированности на обеспечение наилучших условий для достойной жизни и свободного развития человека, на гарантированность и защищенность прав и свобод человека и гражданина;

2) о разработке и принятии нового системообразующего законодательного акта об обеспечении совершенствования государственного и муниципального управления в Российской Федерации;

3) о проработке вопроса о принятии Федерального закона «Об основах разрешительной деятельности в Российской Федерации» и обеспечении его системной взаимосвязи с законодательством в сфере контрольно-надзорной деятельности, что также могло бы способствовать решению задачи повышения качества государственного и муниципального управления в стране и укрепления тем самым конституционного строя России;

4) о разработке и принятии на федеральном уровне нового документа стратегического планирования – Стратегии повышения эффективности государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля в Российской Федерации до 2035 года. Цели, задачи, принципы и механизмы, сформулированные в рамках подобного документа, по мнению автора диссертации, могли бы дать мощный импульс

к системному долгосрочному развитию контрольно-надзорной деятельности, общественного контроля;

5) о внесении целого комплекса взаимосвязанных изменений в действующие базовые федеральные законы о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле, общественном контроле, парламентском контроле и ряд других.

Не все из названных предложений являются бесспорными, однако они имеют право на существование, в достаточной степени проработаны и аргументированы А.А. Спиридоновым и могут послужить основанием для принятия в будущем решений о совершенствовании нормативной правовой базы в сфере разных видов контроля.

Структура работы обусловлена логикой комплексного всестороннего исследования и позволяет утверждать, что исследуемая тема охвачена весьма широко, в том числе присутствуют экскурсы в анализ взаимосвязанных сфер государственного управления и реализации политических прав граждан Российской Федерации, что, как представляется, добавляет работе научной глубины.

Обращает на себя внимание солидная источниковая база исследования – список использованных нормативных, научных, информационных и иных источников состоит из более 450 позиций, что свидетельствует о существенной широте охвата и проработки автором избранной для исследования темы.

Исследование А.А. Спиридонова обладает существенной научной новизной, изобилует конкретными правотворческими предложениями и отличается четким видением со стороны автора направлений и перспектив дальнейшего развития государственного, муниципального и общественного контроля в Российской Федерации.

В то же время, столь масштабная работа не может не вызывать некоторых дискуссионных вопросов, которые автору следовало бы прояснить более подробно.

1. В диссертации А.А. Спиридонов довольно четко указывает конституционные основания, на которых зиждется природа государственного и общественного контроля. Как он отмечает, государственный и муниципальный контроль в их взаимосвязи следуют из самого провозглашенного в первой статье Конституции правового характера государства, из закрепленного во второй статье Конституции признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина как обязанности государства, из принципов социального государства и т.д., а общественный контроль также предполагается основами конституционного строя и закреплением комплекса политических прав, прежде всего, базового права граждан участвовать в управлении делами государства (статья 32 Конституции).

Вместе с тем, создается впечатление, что не в достаточной степени общественный контроль увязывается в диссертации с демократическим характером государства, а потенциал именно этого направления научного изыскания – анализа системного единства общественного контроля с присущей и принадлежащей народу учредительной властью – автором охвачен и раскрыт не в полной мере.

Представляется, что с конституционно-правовых позиций автору следовало бы более подробно порассуждать о взаимосвязи общественного контроля со статусом многонационального народа Российской Федерации как единственного источника власти и носителя суверенитета. Это положение, составляющее одну из незыблемых основ конституционного строя России, дает прочные основания для понимания механизмов общественного контроля как проявления народовластия. Именно в этой плоскости, думается, автору диссертации стоило бы развивать теоретическое и практическое осмысление современной сущности общественного контроля в демократическом правовом государстве. Таким образом и получило бы достойное развитие предлагаемое им в диссертации понимание именно ответственного общественного контроля, ориентированного на личное

ответственное отношение сочленов общества к конструктивным результатам осуществляемого ими контроля.

2. Анализ рассуждений и выводов А.А. Спиридонова приводит к впечатлению, что он во многом стоит на позициях этатизма. Вместе с тем, в работе сделаны достойные внимания оговорки, позволяющие признать, что автор в полной мере сознает и декларирует совершенно самостоятельную ценность общественного контроля, не скованного чрезмерными установлениями и догматами со стороны государственной власти.

К примеру, обращает на себя внимание следующее рассуждение А.А. Спиридонова: "одна из ключевых идей, которую нам представляется важным и своевременным вынести на научное обсуждение, состоит в том, чтобы на ценностно-смысловом, идейном уровне, своего рода "метауровне", государство всемерно помогало гражданскому обществу (безусловно, ни в коей мере не "наступая" на свободу его усмотрения в данном вопросе) в определении основных перспективных векторов развития общественного контроля, исходя из общности задач (национальных приоритетов, стратегических ориентиров, национальных целей развития и т.д.)".

Весьма значимо здесь то, что автор убежден, что государство не должно "наступать" на свободу гражданского общества, в том числе в сфере общественного контроля, а также то, что диссертант признает: "у общественного контроля есть серьезный потенциал для совершенствования".

Ни в коем случае не стоит забывать, что любая исходящая от государства угроза правам человека в подлинной демократии нейтрализуется, в том числе бдительным общественным контролем.

Думается, автору именно в таком ключе стоило бы развивать направление своего научного поиска. Требуется пояснение относительно того, не стоит ли А.А. Спиридонов на позициях жесткого этатизма, и не ограничит ли предлагаемое им понимание системного единства

государственного и общественного контроля свободу действий гражданского общества в сфере осуществляемого им контроля.

3. Автор весьма подробно затрагивает перспективы всесторонней цифровизации как государственного, так и общественного контроля, что является актуальным и перспективным. Встречаются в работе и тезисы о будущем внедрении технологий искусственного интеллекта в сферу контрольно-надзорной деятельности, развитии дистанционного контроля и тому подобное. При этом, однако, не усматривает ли автор неких рисков для контролируемых лиц, их прав и законных интересов, от возможного чрезмерного "ухода в цифровую плоскость"? Думается, что вопрос о возможных рисках в этом аспекте и надлежащих правовых гарантиях от какого-либо умаления прав в результате расширения цифровых технологий в контроле и надзоре требует дополнительного внимания автора диссертации.

Отмеченные дискуссионные моменты, замечания и пожелания ни в коей мере не препятствуют тому, чтобы признать значительный вклад в науку конституционного права проведенного А.А. Спиридоновым серьезного исследования.

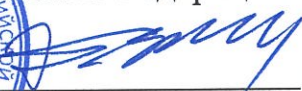
По итогам предметного ознакомления с представленным исследованием полагаю, что диссертация Спиридонова Андрея Алексеевича на тему «Государственный и общественный контроль в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование» полностью соответствует требованиям Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842 (с изм. от 30.07.2014, 21.04.2016, 02.08.2016, 29.05.2017, 28.08.2017, 01.10.2018, 20.03.2021, 11.09.2021, 26.09.2022, 26.01.2023, 18.03.2023), и Порядка присуждения ученой степени кандидата наук, ученой степени доктора наук в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Приложение № 2 к Приказу от 20 сентября 2019 г. № 02-1049 в ред. Приказа

от 7 декабря 2021 г. № 02-1336) и может быть рекомендована к защите на соискание ученой степени доктора юридических наук.

Автор диссертации, Спиридонов Андрей Алексеевич достоин присуждения ученой степени доктора юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Официальный оппонент,
член Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации,
заслуженный деятель науки Российской Федерации



 Борис Сафарович Эбзеев

12 октября 2023 г.

почтовый адрес организации: 109012, Москва, Б. Черкасский пер., д.9.
телефон для связи: 8-800-200-00-20; +7 (495) 606-10-28.
адрес электронной почты: ---