

Гацолати Виктор Эдуардович

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И
ОРГАНИЗАЦИЙ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА:
СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ**

Специальность 5.1.2 Публично-правовые (государственно-правовые) науки

АВТОРЕФЕАТ

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Москва – 2023

Работа выполнена на кафедре административного и финансового права юридического института Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы»

Научный руководитель: **Зеленцов Александр Борисович,**
доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист Российской Федерации

Официальные оппоненты: **Гриб Владислав Валерьевич,**
доктор юридических наук, профессор, заведующий
кафедрой конституционного права ФГАОУ ВО
«Московский государственный институт
международных отношений (университет)
Министерства иностранных дел Российской
Федерации»

Кононов Анатолий Михайлович,
доктор юридических наук, профессор, главный
научный сотрудник ФГКОУ ВО «Академия
Управления Министерства внутренних дел
Российской Федерации»

Понкин Игорь Владиславович,
доктор юридических наук, профессор, профессор
кафедры государственного и муниципального
управления факультета государственного и
муниципального управления Института
государственной службы и управления ФГБОУ ВО
«Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте
Российской Федерации»

Защита состоится «25» октября 2023 года в 14-00 на заседании диссертационного совета ПДС 0900.008 Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы» по адресу: г. Москва, 117198, ул. Миклухо-Маклая, дом.6.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке РУДН по адресу: г.Москва, 117198, ул. Миклухо-Маклая, дом 6 и на сайте РУДН: <http://dissovet.rudn.ru/>.

Автореферат разослан « ___ » _____ 2023 г.

Ученый секретарь диссертационного совета
кандидат юридических наук

Муратова Е.В.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. На современном этапе исторического развития Российская Федерация столкнулась со сложнейшими вызовами, преодоление которых представляется невозможным без консолидации гражданского общества и его активного взаимодействия с публичной властью. Адаптация административно-правового регулирования взаимодействия публичной власти и гражданского общества к современным реалиям и поиск путей его совершенствования является необходимым условием для достижения высокого уровня эффективности данного взаимодействия.

Президент Российской Федерации, В. В. Путин в своих Посланиях Федеральному Собранию указывал на необходимость объединения усилий государства и гражданского общества для совместного решения актуальных социально-политических проблем нашей страны¹, отмечал важность гражданского общества и его высокий авторитет в сфере публично-правовых отношений², заявлял о необходимости укрепления структур гражданского общества³. Внимание к гражданскому обществу, которое уделяет Президент России в своих ежегодных обращениях к федеральным органам законодательной власти, в том числе в контексте взаимодействия с государством, является ярким подтверждением актуальности выбранной темы диссертационного исследования.

Актуальность темы диссертационного исследования определяется также отсутствием целостных концепций гражданского общества и его взаимодействия с органами публичной власти в современном правоведении; отсутствием единого понятийно-категориального аппарата, используемого учеными при осуществлении исследований публично-правовых аспектов рассматриваемого взаимодействия;

¹См.: Послание Президента Федеральному Собранию 2019 // Президент России : официальный сайт. – URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/59863> (дата обращения 10.12.22).

²Послание Президента Федеральному Собранию 2021 // Президент России : официальный сайт. – URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582> (дата обращения 10.12.2022).

³Послание Президента Федеральному Собранию 2018// Президент России : официальный сайт. – URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/56957> (дата обращения 10.12.2022).

недостаточной разработанностью теоретико-правовых основ юридического статуса некоммерческих неправительственных организаций как субъектов административных правоотношений; наличием недостатков и пробелов в отечественном административном законодательстве, регулирующем взаимодействие органов исполнительной власти и организаций гражданского общества; наличием проблем в функционировании административно-правового механизма реализации положений отечественного законодательства в сфере рассматриваемого взаимодействия; отсутствием сравнительных исследований по данной тематике в российской юридической науке.

Исследование поставленных в диссертации проблем направлено на определение путей дальнейшего развития ряда правовых институтов, таких как институты общественного контроля, общественного участия, охраны общественного порядка, государственной поддержки неправительственных некоммерческих организаций.

В настоящее время в нашей стране отсутствует нормативный правовой акт, устанавливающий основы и общие принципы взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества, чем обусловлено наличие большого массива нормативных правовых актов, устанавливающих особенности взаимодействия в рамках деятельности того или иного органа исполнительной власти, в той или иной области общественных отношений, которые зачастую дублируют друг друга, либо устанавливают прямо противоположные правила. С отсутствием административно-правовых основ взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества связаны проблемы недостаточной открытости и прозрачности данного процесса, игнорирование потребностей отдельных социальных групп или организаций гражданского общества, неэффективной реализации потенциала гражданского общества и др.

Таким образом, актуальность темы диссертационного исследования определяется необходимостью формирования нового подхода к административно-

правовому регулированию эффективного взаимодействия органов исполнительной власти с организациями гражданского общества с учетом опыта зарубежных стран.

Степень разработанности темы исследования. Приведенными ранее обстоятельствами обусловлен возрастающий интерес российских и зарубежных исследователей к проблемам взаимодействия публичной власти и гражданского общества. Среди фундаментальных задач современной юридической науки называется «формирование знаний и методов развития постоянного сотрудничества между организациями граждан и органами исполнительной власти⁴».

Для формирования концепции гражданского общества в современном правоведении большое значение имеют фундаментальные труды отечественных исследователей, среди которых можно упомянуть работы С.А. Авакьяна, М.В. Баглая, Н.В. Витрука, О.Е. Кутафина, В.В. Лазарева, В.С. Нерсесянца, Л.А. Нудненко, Т.Я. Хабриевой, В.Е. Чиркина и др.

Исследованию негосударственных и некоммерческих организаций как субъектов административного права посвящены работы М.Г. Вулаха, В.В. Комаровой, Д.Г. Копыловой. О. А. Ястребовым исследованы административно-правовые основы делегирования государственных функций и полномочий негосударственным организациям.

Исследованием правового регулирования различных форм и видов взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества занимались Д.В. Белоцеркович и В.А. Власов, С.В. Васильева, В.В. Дидикин, А.И. Лапшина, О.В. Романовская, Г.Н. Чеботарев и др. Отдельно следует отметить вклад В. В. Гриба в исследование одного из ключевых видов взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества – общественного контроля. А. М. Кононов внес существенный вклад в изучение административно-правовых основ взаимодействия правоохранительных

⁴ См.: Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. Административная реформа в России: некоторые итоги и задачи юридической науки // Журнал российского права. 2006. No 11. С. 12.

органов и общественных объединений в области охраны общественного порядка. Исследованию различных видов взаимодействия органов исполнительной власти и таких организаций гражданского общества как спортивные общественные объединения посвящены труды И. В. Понкина.

Сравнительно-правовой анализ отдельных аспектов взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества в России и зарубежных странах был выполнен А.В. Мадяровым и В.Е. Севрюгиным и др.

Исследованию правового регулирования взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества в зарубежных странах посвящены работы М. Денёф (Denef, M.), Э. Хартэй (Hartay, E), Е. Хэймса (Heims, E.), К. АбуАсси (Khaloudun AbouAssi), А. Бауман (Ann O'M Bowman), Х.Оверес (Overes, H.), К. Пантелиду и Д.Вогиатиса (Pantelidou, K., & Vogiatzis, D.), К. Ваккарио и Дж. Барбетта (Vaccario, C., & Barbetta, G.), Т. Фон Хиппель (Von Hippel, T.), Л. Пруто и В. Черноног (Lionel Prouteau & Viviane Tchernonog) и др.

Междисциплинарный характер рассматриваемого явления обуславливает необходимость изучения работ представителей общественных наук по различным аспектам взаимодействия органов власти и институтов, среди которых следует выделить таких ученых, как В.С. Абакумов, Н.А. Баранов, С.А. Библер, А.А. Борисенков, В.А. Варывдин, В.В. Витюк, А.Т. Володин, В.З. Гушин, Б.А. Исаев, Б.И. Коваль, Е.П. Тавокин, А.С. Туманова, З.М. Черниловский, Ф.И. Шарков, И.С. Шушпанов и др.

Следует отметить диссертационные исследования, выполненные отечественными учеными, в которых рассматриваются публично-правовые аспекты взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества. Авторами данных исследований являются М.Ю. Бойцов, Э.В. Зотова, Е.В. Ильгова, И.М. Лазарев, Е.С. Науменко, Ю.В. Соболева, В.А. Субочева, И.В. Федорова и др. В рамках данных исследований рассматриваются вопросы соотношения гражданского общества и государства, современные модели взаимодействия гражданского общества и государства, публично-правовое регулирование взаимодействия институтов гражданского общества и органов

государственной власти, принципы взаимодействия органов государственной власти и институтов гражданского общества.

Несмотря на бесспорно существенный вклад перечисленных авторов в развитие публично-правовой теории взаимодействия государства и гражданского общества, в указанных исследованиях не были затронуты такие важные вопросы как: проблемы построения понятийно-категориального аппарата данной теории, сравнение концептуальных подходов к определению понятия гражданского общества в современном правоведении, проблемы административно-правового статуса организаций гражданского общества, выделение **на теоретическом уровне** форм, типов и видов административно-правового взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества.

Совокупность обстоятельств, перечисленных соискателем, предопределили выбор темы настоящего диссертационного исследования.

Цель диссертационного исследования заключается в выявлении отличительных особенностей административно-правового регулирования взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества в России и в зарубежных странах и формировании предложений по совершенствованию российского законодательства в рассматриваемой области.

Достижение цели диссертации потребовало решения следующих **задач**:

- выявление основных концептуальных подходов к пониманию гражданского общества в современном правоведении;
- выявление признаков и свойств, наличием которых обусловлены различия административно-правового статуса организаций гражданского общества в России и в зарубежных странах;
- определение понятия и выявление типов и форм взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества в России и в зарубежных странах;
- выявление особенностей административно-правового регулирования взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества

общества в зарубежных странах и формирование с их учетом предложений по совершенствованию административного законодательства России;

- выявление актуальных проблем действующего административно-правового регулирования взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества в России и формирование предложений по их эффективному решению.

Научная новизна исследования заключается в систематизации научных представлений российских и зарубежных авторов о гражданском обществе и раскрытии их правового содержания; выделении и определении места в системе субъектов административного права организаций гражданского общества и представлении авторского подхода к пониманию данного субъекта административных правоотношений; построении основ категориально-понятийного аппарата административно-правовой теории взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества; выделении административно-правового содействия как ключевой формы административно-правового взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества; выявлении особенностей административно-правового статуса российских и зарубежных организаций гражданского общества; выявлении специфики административно-правового регулирования взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества в форме административно-правового содействия в России и в зарубежных странах.

Теоретическая значимость исследования обусловлена системным анализом теоретических основ взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества, заложенных отечественной и зарубежной наукой административного права. Исследованием восполняются пробелы в административно-правовой науке, касающиеся малоизученных аспектов административно-правового регулирования рассматриваемых правоотношений.

Полученные в ходе исследования результаты, предложения и рекомендации могут быть использованы при проведении дальнейших исследований по

актуальным проблемам публично-правового регулирования взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества.

Практическая значимость определяется тем, что результаты исследования могут быть использованы: в законопроектной деятельности по модернизации административного законодательства в сфере взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества; в процессе преподавания в вузах дисциплин «Административное право», «Административное право зарубежных стран», «Административный процесс», «Административная юстиция», «Административные процедуры» и иных юридических дисциплин, в которых в том или ином аспекте изучается взаимодействие органов исполнительной власти и организаций гражданского общества.

Методологическую основу диссертационного исследования образует комплекс современных философских, общенаучных, специально-научных методов познания, включая диалектический, системный, синергетический, структурно-функциональный, герменевтический, сравнительно-правовой, формально-юридический, исторический, социологический, статистический, кейс-метод.

Диалектический метод позволил выявить особенности концептуальных подходов к пониманию гражданского общества в современном правоведении и определить наиболее актуальные проблемы отечественной теории административного права о взаимодействии органов исполнительной власти и организаций гражданского общества.

Синергетический метод использован в целях выявления оптимальной модели взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества, позволяющей при ее реализации сохранять баланс государственных и общественных интересов.

Структурно-функциональный метод применялся в целях определения организационно-правовых основ взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества.

Среди специально-научных методов в методологическом аппарате исследования особое место занимает метод сравнительного правоведения

(компаративный метод), использование которого было направлено на решение следующих задач: выявление общих принципов и отличительных особенностей административно-правового регулирования взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества в России и в зарубежных странах; определение наиболее эффективной модели административно-правового регулирования отношений в рамках взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества; выявление норм административного законодательства зарубежных стран, которые оказывают благоприятное воздействие на качество взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества; выявление общего и отличительного в доктринальных интерпретациях различных аспектов административно-правового регулирования рассматриваемых отношений в российской и зарубежной науке административного права.

Формально-юридический метод в первую очередь использован для целей классификации форм и типов взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества, а также для определения особенностей их административно-правового регулирования».

Социологический метод использован для анализа эмпирического материала, который был получен путем наблюдения над практической реализацией различных форм взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества.

Статистический метод использован для отслеживания следующих процессов: динамика изменения количества организаций гражданского общества в России, систематически осуществляющих взаимодействие с органами исполнительной власти; уровень вовлеченности организаций гражданского общества в решение актуальных социально-экономических, экологических, политических и иных проблем общества и государства.

В результате проведенного исследования **на защиту выносятся следующие положения**, выводы и рекомендации, являющиеся новыми или имеющие элементы научной новизны:

1. Проведена систематизация в концептуальные подходы научных представлений российских и иностранных ученых-юристов о гражданском обществе, в рамках которой были выделены: институциональная концепция гражданского общества, атрибутивная концепция гражданского общества и концепция организованного гражданского общества. Автор предлагает использовать концепцию организованного гражданского общества в качестве исходной для административно-правовой теории взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества.

2. Выявлены признаки и свойства организаций гражданского общества, определяющие отличительные особенности их административно-правового статуса: состав учредителей, наличие правоспособности юридического лица, организационно-правовая форма, наличие специального статуса (социально ориентированной организации, исполнителя общественно-полезных услуг), продолжительность осуществления деятельности, состав членов, сфера деятельности. В зависимости от качественных, а в ряде случаев количественных показателей указанных характеристик различается объем прав и обязанностей организаций гражданского общества при взаимодействии с органами исполнительной власти в России и зарубежных странах. Наибольшим количеством публичных прав в отношениях с органами исполнительной власти, обладают организации гражданского общества, зарегистрированные в качестве юридических лиц и имеющие статус социально ориентированной организации, либо организации исполнителя общественно-полезных услуг.

3. Дано авторское определение взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества как административно-правовой категории: взаимодействие органов исполнительной власти и организаций гражданского общества представляет собой взаимный обмен юридически значимыми действиями, которые реализуются в установленных законом административно-правовых формах и направлены на достижение результатов, обусловленных интересами данных субъектов. Под обменом юридически значимыми действиями в данном определении понимается взаимообмен

правовыми актами, включающий принятие решений, совершение действий(бездействия) со стороны органов исполнительной власти, подачу обращений (заявлений, предложений, жалоб) со стороны организаций гражданского общества, а также заключение этими субъектами административно-правовых соглашений между собой. Основными типами административно-правового взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества, различающимися в зависимости от целей сторон являются: содействие, противодействие и сотрудничество (совместная деятельность).

4. Обоснована необходимость создания Реестра организаций гражданского общества, осуществляющих деятельность без образования юридического лица. Административным законодательством ряда зарубежных стран (например, Италии, Греции и Венгрии) за органами исполнительной власти закреплены полномочия по ведению реестра незарегистрированных в качестве юридических лиц организаций гражданского общества. Ведение данного реестра обеспечивает большую прозрачность в сфере деятельности подобных организаций, создавая благоприятные условия для мониторинга, анализа и контроля их деятельности уполномоченными органами исполнительной власти. Использование опыта зарубежных стран в России позволит, в первую очередь, повысить эффективность административно-правовых механизмов контроля за деятельностью подобных организаций.

5. Доказано, что существующий на данный момент в России публично-правовой механизм финансовой поддержки организаций гражданского общества, осуществляемой органами исполнительной власти и иными лицами, наделенными соответствующими публичными полномочиями за счет средств государственного бюджета, не обеспечивает реализацию принципа прозрачности. Административным законодательством России не устанавливаются правовые гарантии для свободного доступа граждан к информации, касающейся осуществления органами исполнительной власти различных административных процедур в рамках оказания государственной финансовой поддержки

организациям гражданского общества. Сам процесс использования организацией гражданского общества полученных из государственного бюджета денежных средств остается закрытым для общества, что создает дополнительные коррупционные риски.

6. Аргументирована необходимость сокращения объема дискреционных полномочий органов исполнительной власти, которыми они обладают при взаимодействии с организациями гражданского общества, особенно в сфере сотрудничества в охране общественного порядка и общественного контроля за правотворческой деятельностью исполнительных органов государственной власти. Административным законодательством нашей страны не установлен единый порядок и общие условия привлечения организаций гражданского общества к осуществлению мероприятий по охране общественного порядка, поэтому решение данного вопроса остается на усмотрение уполномоченного органа исполнительной власти. Также в настоящее время на законодательном уровне не закреплены требования к форме и содержанию ответов органов исполнительной власти на предложения и рекомендации, подготовленные организациями гражданского общества в рамках участия в общественном контроле. Возможность свободного выбора по указанным вопросам в совокупности с отсутствием единых требований к порядку взаимодействия органов исполнительной власти с организациями гражданского общества снижает эффективность данного взаимодействия, создает дополнительные коррупционные риски и повышает вероятность превышения должностных полномочий государственными служащими.

7. Аргументируется необходимость создания Единой цифровой платформы для организаций гражданского общества, которые являются получателями финансовой помощи от государства. Наличие данной платформы станет дополнительной гарантией обеспечения прозрачности финансовой поддержки организаций гражданского общества, соблюдения ими условий использования бюджетных средств, а также обеспечения свободного доступа граждан к информации о ходе реализации социально-полезного проекта, получившего государственную поддержку. Кроме того, Единая цифровая платформа

государственного финансирования организаций гражданского общества станет дополнительным каналом коммуникации органов исполнительной власти и негосударственных некоммерческих организаций, который упростит взаимодействие, его мониторинг и контроль со стороны соответствующих государственных структур.

8. Выявлена и раскрыта тенденция распространения посреднической модели взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества. Административным законодательством России и ряда зарубежных стран предусматривается взаимодействие органов исполнительной власти и организаций гражданского общества через государственно-образованные организации гражданского общества (общественные палаты, общественные советы, фонды), которые играют ключевую роль при осуществлении такого типа взаимодействия как содействие. Наличие государственно-образованных организаций гражданского общества является дополнительной гарантией реализации гражданами прав на государственную поддержку, участие в управлении делами государства, получение достоверной и полной информации о деятельности органов исполнительной власти, осуществление общественного контроля за их деятельностью.

Степень достоверности результатов исследования. Высокий уровень достоверности результатов исследования обеспечивается комплексным использованием методов научного познания для анализа проблемного поля исследования, наличием необходимого эмпирического материала, анализом нормативно-правовой базы и научных работ по тематике исследования.

Апробация результатов исследования. Сформулированные в диссертации основные научные положения, выводы и рекомендации соискателя нашли свое отражение в опубликованных по теме исследования работах, пять из которых опубликованы в ведущих рецензируемых научных изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации и Ученым советом РУДН; апробированы в выступлениях на научно-практических конференциях и форумах, семинарах и

круглых столов: «Традиции и новации в системе современного российского права» (2020 г.); «Ломоносов – 2021» (2021 г.); «RUDN Conference on Legal Theory, Methodology and Regulatory Practice» (2021 г.).

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновываются актуальность избранной темы диссертационного исследования и степень ее разработанности, новизна, определяются цели и задачи, предмет и объект, методологические основания исследования, теоретическая и практическая значимость результатов исследования, представлены положения, выносимые на защиту, характеризуется степень достоверности и апробации результатов исследования.

Глава I «Теоретико-правовые основы взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества» включает четыре параграфа, в которых осуществляется систематизация и объединение в концептуальные подходы теоретических представлений российских и зарубежных ученых о гражданском обществе, предпринимается попытка формирования основ категориально-понятийного аппарата административно-правовой теории взаимодействия государства и гражданского общества, выявляются особенности административно-правового статуса организаций гражданского общества в России и зарубежных странах.

Первый параграф «Современные концепции гражданского общества и его взаимодействия с государством» посвящен рассмотрению основных концептуальных подходов к пониманию гражданского общества, распространенных в российской и зарубежной научной литературе.

Анализируя определения понятия «гражданское общество», сформулированные российскими и зарубежными учеными-юристами, соискатель выделяет три основных концептуальных подхода к пониманию гражданского общества в современном правоведении: институциональная концепция гражданского общества, атрибутивная концепция гражданского общества и концепция организованного гражданского общества. Основу атрибутивной концепции составляет понимание гражданского общества как определенного состояния социума, которое обусловлено наличием у различных его элементов совокупности качественных характеристик. Институциональная концепция

развивается вокруг представления гражданского общества как совокупности социальных институтов, выполняющих посредническую роль между гражданином и государством. В концепции организованного гражданского общества категория «гражданское общество» рассматривается как совокупность добровольных, некоммерческих и самоуправляемых объединений частных лиц, осуществляющих общественно полезную деятельность. Завершается параграф анализом имеющихся в отечественном и зарубежном правоведении представлений о формах взаимодействия гражданского общества и государства.

Второй параграф «Категориально-понятийный аппарат административно-правовой теории взаимодействия государства и гражданского общества» посвящен построению основ категориально-понятийного аппарата теории взаимодействия государства и гражданского общества в рамках административно – правовой науки.

На основании результатов семантико-структурного анализа текстов научных публикаций российских и зарубежных ученых, посвященных исследованию публично – правовых аспектов гражданского общества, автором определяются опорные категории теории взаимодействия государства и гражданского общества: общество, государство, гражданин, право, организация, взаимодействие.

Выявленные соискателем опорные категории рассматриваемой теории послужили основой для построения следующих структурных понятийных рядов: общество – гражданское общество – институт гражданского общества – организация гражданского общества; лицо – личность – гражданин – иностранный гражданин – объединение граждан; субъект права – организация – негосударственная организация – некоммерческая организация – организация гражданского общества – общественное объединение – юридическое лицо; публичная власть – государственная власть – публичная администрация – орган исполнительной власти; взаимодействие – социальное взаимодействие – правовое взаимодействие – административно-правовое взаимодействие. Раскрывается содержание понятий, выделенных в качестве элементов структурных категориальных рядов.

В третьем параграфе «Теоретические проблемы административно-правового статуса организаций гражданского общества как субъекта взаимодействия с органами исполнительной власти» рассматриваются различные концептуальные подходы российских ученых к определению понятия «правовой статус» и содержания правового статуса индивидуальных и коллективных субъектов права.

Анализируя содержание определений понятия «правовой статус», сформулированных отечественными исследователями, соискатель выделяет два основных концептуальных подхода к определению рассматриваемого феномена в российском правоведении: сущностный и функциональный подходы. Соискателем отмечается, что основу административно-правового статуса организаций гражданского общества составляет совокупность прав и обязанностей, закрепленных в нормах административного права. Права и обязанности организаций гражданского общества, реализуемые и исполняемые во взаимодействии с органами исполнительной власти, подразделяются по следующим основаниям: корреспондирующие административно-распорядительным либо административно-охранительным полномочиям органов исполнительной власти; в зависимости от уровня правового статуса организации гражданского общества.

Выделяются особенности административно-правового статуса организаций гражданского общества в зарубежных странах в зависимости от их видов, которые преимущественно заключаются в наделении данных объединений специальными правами, осуществлении дополнительного контроля над их деятельностью со стороны органов исполнительной власти, либо предоставлении различных льгот. Рассматриваются административные производства, направленные на приобретение и прекращение специальных административно-правовых статусов организаций гражданского общества в ряде европейских государств. Автор приходит к выводу, что статус исполнителя общественно полезных услуг является наиболее распространенным видом специального административно-правового

статуса организаций гражданского общества в зарубежных странах, обладание которым гарантирует наиболее благоприятные условия деятельности для данных объединений.

В четвертом параграфе «Взаимодействие органов исполнительной власти и организаций гражданского общества как объект административно-правового регулирования» рассматриваются теоретические положения отечественной и зарубежной правовой науки об определении понятия категории «взаимодействие», в том числе в контексте взаимодействия органов исполнительной власти с иными лицами, включая организации гражданского общества. Выявляются формы и типы взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества на основании анализа положений российского административного законодательства.

Соискателем выделяется два основных концептуальных подхода к пониманию процесса взаимодействия в отечественной юридической науке: понимание взаимодействия как совместной деятельности лиц; понимание взаимодействия как целенаправленного воздействия одного субъекта на другого.

Диссертантом обосновано, что категория «взаимодействие» используется в административном законодательстве России в узком и широком смыслах. В узком значении рассматриваемое понятие понимается законодателем как совместная деятельность органов исполнительной власти, направленная на достижение общих целей. В широком смысле данная категория употребляется в нескольких значениях, как: сотрудничество (совместная деятельность) органов исполнительной власти и организаций гражданского общества; передача данных между информационными системами, используемыми органами исполнительной власти в своей деятельности; содействие, оказываемое организациями гражданского общества при реализации органами исполнительной власти, государственными учреждениями и иными субъектами, наделенными публично-властными полномочиями государственных функций; взаимоотношения между органами исполнительной власти и частными лицами при реализации государственных

функций, в том числе при предоставлении государственных услуг некоммерческим организациям; экономическое, материально-техническое, информационное обеспечение уполномоченными органами исполнительной власти деятельности частных лиц, в том числе организаций гражданского общества.

В качестве существенных признаков взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества выделяются: урегулированность нормами административного права; ограниченность форм и методов его осуществления; направленность на достижение конкретной цели, либо удовлетворение потребностей одной из сторон взаимодействия; влечет за собой изменение административно-правового статуса сторон взаимодействия вследствие возникновения обоюдных прав и обязанностей по отношению друг к другу; направлено на получение юридически значимого результата.

Установлено, что ключевыми видами взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества в России являются: взаимодействие в рамках регистрационной деятельности органов исполнительной власти, сотрудничество в охране общественного порядка, государственная поддержка организаций гражданского общества, общественный контроль деятельности органов исполнительной власти.

Глава II «Административно-правовое регулирование отдельных видов взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества» включает четыре параграфа. В данной главе рассматриваются различные аспекты административно-правового регулирования ключевых видов взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества, получивших наибольшее распространение в России и в ряде зарубежных стран.

В первом параграфе «Административно-правовое регулирование взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества в рамках регистрационного производства» рассматривается порядок взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества в рамках предоставления публичной услуги по государственной регистрации некоммерческой организации в качестве юридического лица в России и в зарубежных странах.

Рассматриваются представления российских ученых о понятии государственной регистрации юридических лиц и формулируется определение категории «государственная регистрация организаций гражданского общества». Отмечается, что отсутствие государственной регистрации в качестве юридического лица значительно ограничивает административно-правовой статус организаций гражданского общества в России и за рубежом.

Соискателем выделяются различия в моделях административно-правового регулирования порядка наделения организаций гражданского общества правоспособностью юридического лица в России и зарубежных странах. Отмечается, что наличие двухступенчатой модели государственной регистрации организаций гражданского общества в России осложняет осуществление органами исполнительной власти должного учета, контроля и оценки деятельности различных категорий некоммерческих организаций, в том числе организаций гражданского общества, справедливого распределения бюджетных средств между ними.

Аргументируется необходимость создания в Российской Федерации, по примеру зарубежных стран, реестра организаций гражданского общества, осуществляющих деятельность без образования юридического лица. Также автором аргументируется необходимость установления дополнительных требований к организациям гражданского общества, полное соответствие которым является необходимым условием для принятия органом исполнительной власти

положительного решения об их государственной регистрации в качестве юридических лиц.

Второй параграф «Проблемы публично-правового регулирования государственного финансирования организаций гражданского общества» посвящен рассмотрению правовых и организационных основ государственного финансирования организаций гражданского общества в России и в зарубежных странах.

Соискателем выделяются две модели государственной финансовой поддержки данных объединений: традиционная модель, основу которой составляют такие меры помощи как предоставление субсидий, грантов и контрактная модель, в рамках которой основной мерой поддержки является осуществление государственных закупок у организаций гражданского общества. Доказано, что в настоящее время в России преимущественно реализуется традиционная модель государственной финансовой поддержки организаций гражданского общества.

Основным видом государственной финансовой поддержки организаций гражданского общества в России является предоставление Президентских грантов. Процедура их предоставления подразделяется диссертантом на три административных производства: административного производства по предоставлению Управлением делами Президента РФ субсидий из федерального бюджета Фонду-оператору, административного производства по предоставлению Фондом-оператором Президентских грантов победителям соответствующего конкурса, административного производства по предоставлению Фондом-оператором Президентских грантов во внеконкурсном порядке.

Виды государственной финансовой поддержки организаций гражданского общества в форме предоставления Президентских грантов классифицируются автором по следующим основаниям: в зависимости от территории осуществления деятельности организацией-получателем средств; в зависимости от субъектной модели рассматриваемых правоотношений; в зависимости от правового статуса субъекта-посредника, содействующего в реализации мер финансовой поддержки.

Условия передачи Фонду-оператору средств из федерального бюджета и соответствующих публичных полномочий устанавливаются одноименным соглашением, административно-правовая природа которого подчеркивается соискателем, а также выделяются его элементы. На основании указанного соглашения Фонд-оператор осуществляет финансовую поддержку организаций гражданского общества, которая заключается в предоставлении Президентских грантов. Одним из этапов рассматриваемых правоотношений является мониторинг деятельности организаций гражданского общества, связанной с расходованием бюджетных средств. Диссертантом выделяется проблема отсутствия правовой регламентации указанной процедуры и обосновывается необходимость разработки и принятия законодательного акта, закрепляющего общие принципы и основы осуществления публичных полномочий, в том числе мониторинга деятельности организаций гражданского общества, которая финансируется за счет средств федерального или регионального бюджетов.

Отмечается, что текущее административно-правовое регулирование рассматриваемых правоотношений создает угрозу формирования устойчивой зависимости организаций гражданского общества от государственного финансирования и как следствие отсутствие автономности, зависимое положение от органов исполнительной власти, оказывающих финансовую поддержку. По мнению автора, решением данной проблемы является установление требований к минимальной доле частных инвестиций в бюджете организаций гражданского общества за предыдущий календарный год в размере 51% от общей суммы финансовых поступлений на счет организации для получения ей финансовой поддержки от государства.

Третий параграф «Сотрудничество органов исполнительной власти и организаций гражданского общества в области охраны общественного порядка: проблемы административно-правового регулирования» посвящен рассмотрению различных аспектов административно-правового регулирования совместной деятельности органов исполнительной власти и организаций

гражданского общества, направленной на решение задачи по охране общественного порядка.

Сотрудничество органов исполнительной власти и организаций гражданского общества в области охраны общественного порядка в России осуществляется в следующих формах: информирование правоохранительных органов о правонарушениях и об угрозах общественному порядку; участие организаций гражданского общества в мероприятиях по охране общественного порядка, проводимых органами исполнительной власти, в том числе при проведении спортивных, культурно-зрелищных и иных массовых мероприятий; участие представителей организаций гражданского общества в работе координационных, консультативных, экспертных и совещательных советов, комиссий органов исполнительной власти по вопросам охраны общественного порядка.

В качестве отличительной особенности административно-правового регулирования рассматриваемых отношений в России выделяется закрепление за организациями гражданского общества права участия в реализации мероприятий, направленных на охрану общественного порядка совместно с органами исполнительной власти в форме сотрудничества двух обособленных субъектов административных правоотношений. В то время как в ряде зарубежных стран, например во Франции, организации гражданского общества обладают лишь правом подачи заявления о принятии их членов в гражданский резерв, которым обеспечивается участие гражданского общества в охране общественного порядка в административно-территориальных единицах Республики.

Выделяется отличительная особенность административно-правового статуса организаций гражданского общества во Франции в сфере общественного порядка и безопасности, которая проявляется в наличии у данных негосударственных некоммерческих объединений частных лиц права реализации публичной функции обеспечения гражданской безопасности, включающего в себя информирование и предупреждение населения о любых угрозах их жизни, здоровью, имуществу;

непосредственно защита людей, животных, имущества, окружающей среды от несчастных случаев и стихийных бедствий.

В четвертом параграфе «Взаимодействие органов исполнительной власти и организаций гражданского общества в процессе осуществления общественного контроля» рассматривается установленный административным законодательством России и ряда зарубежных стран порядок взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества в рамках общественного контроля правотворческой деятельности государственных органов исполнительной власти.

Автор выделяет две административно-правовые модели взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества в рамках общественного контроля в России и в зарубежных странах: прямую и посредническую модели. Отмечается, что наибольшее распространение в области контроля за деятельностью органов исполнительной власти в России и зарубежных странах получила посредническая модель взаимодействия, в рамках которой организации гражданского общества участвуют в мероприятиях, проводимых с целью общественного контроля через своих представителей в комиссиях и советах при уполномоченных публично-властных субъектах административных правоотношений. Посредническая модель взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества в рамках общественного контроля в России и в зарубежных странах включает в себя две формы участия организованного гражданского общества: в составе органов децентрализованной публичной администрации и в рамках мероприятий, организованных данными органами.

Отмечаются различия в перечне возможных видов общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти по подготовке проектов нормативных правовых актов, предусмотренных административным законодательством России и ряда зарубежных стран. Указывается на централизованный характер публичного управления процедурой общественных обсуждений проектов административных актов в зарубежных странах.

Выделяется три группы прав организаций гражданского общества в отношениях с органами исполнительной власти при осуществлении общественного контроля: права на своевременное получение достоверной информации от органов исполнительной власти относительно проводимых в отношении них мероприятий общественного контроля; права, связанные с участием в мероприятиях общественного контроля, как напрямую, так и в составе децентрализованных органов публичной администрации; права, связанные с получением обратной связи от органа исполнительной власти в форме мотивированного ответа на представленные по итогам общественного контроля итоговые документы, комментарии, замечания и предложения.

Автором аргументируется необходимость использования опыта зарубежных стран по установлению общей для всех органов исполнительной власти в России обязанности публичного уведомления о проведении мероприятий общественного контроля в Сети Интернет с целью формирования дополнительных гарантий реализации права организаций гражданского общества на участие в контроле за деятельностью исполнительных органов государственной власти. Обоснована необходимость разработки Общего порядка организации и деятельности общественных советов при органах исполнительной власти и Правил взаимодействия органов исполнительной власти с субъектами общественного контроля.

В **заключении** формулируются обобщающие выводы диссертационного исследования, подводятся итоги работы и намечаются возможные перспективы дальнейшего исследования анализируемой проблематики. Автором аргументировано внесение ряда изменений в административное законодательство Российской Федерации, регулирующее взаимодействие органов исполнительной власти и организаций гражданского общества.

Основные положения диссертации нашли отражение в следующих работах соискателя:

Научные статьи, опубликованные в журналах из Перечня ВАК РФ

1. Гацолати, В.Э. Прозрачность государственной финансовой поддержки организаций гражданского общества в России / В. Э. Гацолати, А. Х. Гацолаева // Административное и муниципальное право. – 2022. – № 3. – С. 47-68. – DOI 10.7256/2454-0595.2022.3.38558.

2. Гацолати, В.Э. Публично-правовая услуга по государственной регистрации организаций гражданского общества / А. Б. Зеленцов, В. Э. Гацолати // Административное право и процесс. – 2022. – № 3. – С. 36-47. – DOI 10.18572/2071-1166-2022-3-36-47.

3. Гацолати, В.Э. Концептуальные подходы к пониманию гражданского общества в современном правоведении / А. Б. Зеленцов, В. Э. Гацолати // Пробелы в российском законодательстве. – 2022. – Т. 15. – № 4. – С. 284-292. – DOI 10.33693/2072-3164-2022-15-4-284-292.

4. Гацолати, В.Э. Административно-правовые аспекты взаимодействия правоохранительных органов и организаций гражданского общества / А. Б. Зеленцов, В. Э. Гацолати // Вестник Сургутского государственного университета. – 2020. – № 3(29). – С. 78-87. – DOI 10.34822/2312-3419-2020-3-78-87.

5. Гацолати, В.Э. Государственная регистрация НКО: административные процедуры в России и в странах Европейского Союза / В. Э. Гацолати // Евразийский юридический журнал. – 2021. – № 12(163). – С. 178–181. – EDN OEBPCK.2022

Конференции

1. Гацолати, В.Э. Проблема построения современной классификации социально ориентированных некоммерческих организаций / В. Э. Гацолати // Традиции и новации в системе современного российского права : Материалы XIX Международной научно-практической конференции молодых ученых, Москва, 03–04 апреля 2020 года. – Москва: РГ-Пресс, 2020. – С. 20-22. – EDN ZNMVFM.

2. Гацолати В.Э. Договор предоставления из федерального бюджета субсидии организации гражданского общества // Конференция «Ломоносов 2021».

URL: [https://lomonosov-
msu.ru/archive/Lomonosov_2021/data/22397/130250_uid441484_report.pdf](https://lomonosov-msu.ru/archive/Lomonosov_2021/data/22397/130250_uid441484_report.pdf)

3. Alexander B. Zelentsov, Viktor E. Gatsolati, Bulat U. Seitkhozhin. Discretionary powers of the public administration in providing the NPO state registration services // SHS Web Conf., 118 (2021) 03015. DOI:

<https://doi.org/10.1051/shsconf/202111803015>

Аннотация
ГАЦОЛАТИ ВИКТОР ЭДУАРДОВИЧ
(Российская Федерация)
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И
ОРГАНИЗАЦИЙ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА: СРАВНИТЕЛЬНО-
ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ

В диссертации представлен анализ основных концептуальных подходов к пониманию гражданского общества в российской и зарубежной правовой науке; исследованы теоретические проблемы административно-правового статуса организаций гражданского общества как субъекта взаимодействия с органами исполнительной власти; выявлены формы и типы взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества на основании анализа положений российского административного законодательства; выделены модели административно-правового регулирования порядка наделения организаций гражданского общества правоспособностью юридического лица в России и зарубежных странах; представлен анализ двух моделей государственной поддержки организаций гражданского общества; исследованы административно-правовые модели взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества в рамках общественного контроля.

По результатам проведенного исследования были сформулированы новые идеи, концептуальные подходы к пониманию ряда административно-правовых явлений, представлены различные классификации, доказаны научные гипотезы и обоснована необходимость внесения изменений и дополнений в административное законодательство России. Данные итоги представляют теоретическое и прикладное значение, обеспечивая научно-правовую основу для эффективного административно-правового регулирования взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества в нашей стране.

Abstract**GATSOLATI VIKTOR EDUARDOVICH****(Russian Federation)****ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF INTERACTION
BETWEEN EXECUTIVE AUTHORITIES AND CIVIL SOCIETY
ORGANIZATIONS: A COMPARATIVE LEGAL STUDY**

The dissertation presents an analysis of the main conceptual approaches to understanding civil society in Russian and foreign legal science; the theoretical problems of the administrative and legal status of civil society organizations as a subject of interaction with executive authorities are investigated; the forms and types of interaction between executive authorities and civil society organizations are identified based on the analysis of the provisions of Russian administrative legislation; the models of administrative and legal regulation of the procedure for granting civil society organizations the legal capacity of a legal entity in Russia and foreign countries are highlighted; an analysis of two models of state support for civil society organizations is presented; administrative and legal models of interaction between executive authorities and civil society organizations within the framework of public control are investigated.

Based on the results of the study, new ideas and conceptual approaches to understanding a number of administrative and legal phenomena were formulated, various classifications were presented, scientific hypotheses were proved and the need for amendments and additions to the administrative legislation of Russia was justified. These results are of theoretical and applied importance, providing a scientific and legal basis for effective administrative and legal regulation of interaction between executive authorities and civil society organizations in our country.