

ОТЗЫВ официального оппонента

на диссертацию Шапкиной Елены Анатольевны на тему: «Государственно-общественное партнерство: проблемы, теории, методологии, практики», представленную на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 5.1.2 – «Публично-правовые (государственно-правовые) науки»

Тема диссертационного исследования Шапкиной Елены Анатольевны, безусловно, является актуальной. Проблема взаимодействия органов публичной власти и институтов гражданского общества привлекает внимание специалистов в области теории государства и права и конституционного права. Разрабатываются концепции делиберативной и партисипативной демократии, ориентированные на вовлечение граждан в процесс принятия государственных решений. Исследуются разнообразные формы общественного контроля над деятельностью органов публичной власти. Государственно-общественное партнерство представляет собой такую форму взаимодействия государства и гражданского общества, которая ориентирована не столько на принятие, сколько на реализацию управленческих решений, отражающих интересы государства и определенных социальных групп населения. Следует отметить, что попытка комплексного рассмотрения данной проблемы предпринята в российской юридической науке впервые. Это позволяет сделать вывод об актуальности и новизне постановки ряда вопросов в диссертации и заключить, что она соответствует специальности 5.1.2., по которой была представлена на соискание ученой степени доктора юридических наук.

Диссертация Шапкиной Е.А. состоит из трех разделов, каждый из которых включает две главы, введения и заключения. В первом разделе диссертации автор рассматривает государственно-общественное партнерство как феномен современного общества и анализирует его конституционно-правовую природу в Российской Федерации. Во втором разделе исследуются

международный и зарубежный опыт правового регулирования в данной сфере, регламентация государственно-общественного партнерства в России, в первую очередь – на уровне субъектов Федерации. В третьем разделе диссертации анализируются перспективы законодательного регулирования государственно-общественного партнерства, в том числе в контексте российской антикоррупционной политики, выявляются правовые стимулы, способствующие развитию государственно-общественного партнерства в нашей стране.

Общий объем диссертации – 390 страницы, из них 26 страниц – авторский проект Федерального закона «Об общих принципах государственно-общественного партнерства в Российской Федерации», 66 страниц – список литературы, включающий 180 нормативных документов и 352 литературных источника. Основные положения диссертации нашли отражение в автореферате и публикациях автора. Структура диссертации соответствует задачам предпринятого исследования.

Если говорить о достоинствах диссертации, то прежде всего интерес представляет замысел работы – попытка рассмотреть концепцию государственно-общественного партнерства системно, отграничив его от смежных понятий – социального партнерства, государственно-частного партнерства. В работе проанализирован большой массив нормативного материала федерального и регионального уровня. Автор приводит много примеров и статистических данных, иллюстрируя собственные выводы. В диссертации достаточно репрезентативно представлена практика Конституционного Суда Российской Федерации. К числу достоинств работы следует отнести разработку авторского проекта Федерального закона.

Можно согласиться с выводами автора о том, что:

- внимание теории и практики к концепции партнерских отношений государства и общества было вызвано кризисом государственности (с. 43);

- сфера взаимоотношений государства и общества объективно расширяется под воздействием современных технологий, обеспечивающих развитие новых форм коммуникации (с. 46, 63);

- стратегическими целям развития Российской Федерации отвечают усилия по укреплению качества среды гражданского общества и меры опережающего правового регулирования партнерства государства и общества (с. 49);

- происходящие в России процессы институционализации государственно-общественного партнерства в целом отвечают тенденциям мирового развития (с. 61);

- на современном этапе развития во взаимоотношениях публичного и общественного секторов в нашей стране доминирующую и проективную роль играют структуры государства (с. 93).

Как и любое диссертационное исследование, работа Елены Анатольевны имеет определенные недостатки. Мне кажется, что она не до конца проработала концептуальные вопросы темы, в частности – проблему юридической природы государственно-общественного партнерства. В диссертации оно трактуется как принцип конституционного строя (с. 121), включающий ряд принципов, материальных и формальных (с. 137), механизм реализации целей национального развития (с. 125), ценность (с. 125), ключевой механизм реализации функций современного государства (с. 163), основа легитимации государственной власти (с. 125), медиатор (посредник) или механизм конституционной связи между государством и обществом (с. 139), механизм реализации конституционных принципов (с. 149), конституционно-правовой институт (с. 234), механизм реализации народовластия и целевой составляющей российского общества (с. 237), один из основных элементов повышения качества жизни (с. 286). Представляется, что автору необходимо как-то определиться, так как не все из этих трактовок совместимы друг с другом и отражают сущность исследуемого института.

В диссертации заложены внутренние противоречия. С одной стороны, автор отмечает, что новые партнерские отношения, основанные на доверии, уважении и ответственности, с трудом поддаются юридической формализации (с. 76), правовое регулирование отношений в данной сфере находится на самом начальном этапе (с. 203), в законодательстве отсутствуют нормы, определяющие существенные аспекты государственно-общественного партнерства – базовые принципы партнерского взаимодействия, понятие и правовой статус государственно-общественного партнерства, ключевые процедуры оценки эффективности деятельности партнерства и предотвращения коррупционных рисков (с. 235). С другой стороны, Елена Анатольевна говорит о возможности формирования в ближайшей перспективе новой отрасли – права государственно-общественного партнерства (с. 294), выделение которой требует, по крайней мере, серьезного обоснования (наличие значительного массива нормативного регулирования, нуждающегося в кодификации, определение места в системе права, предмета и метода правового регулирования, принципов, на которых оно базируется, специфики субъектов права и правоотношений, характерных для данной отрасли).

Елена Анатольевна акцентирует внимание на том, что государственно-общественное партнерство – это сложное социальное явление, затрагивающее все сферы общественной жизни (с. 78), и выделяет те сферы общественной жизни, которые, по ее мнению, представляют интерес для партнерского взаимодействия (с. 133–137). Однако анализ регионального законодательства и те редкие примеры партнерства, которые приводит автор, все же убеждают, что речь идет преимущественно о социальной сфере. Автор пытается выделить также критерии разграничения государственно-общественного, социально и государственно-частного партнерства (с. 193–195). И если на теоретическом уровне это даже получается, то, когда речь идет о практике, не всегда удается четко провести различия при изложении материала (с. 213, 216, 230, 231).

Не всегда понятен и подход автора к рассмотрению темы. Вызывает удивление, насколько нерационально она использует имеющийся в ее распоряжении материал. Елена Анатольевна считает возможным излагать в первой главе общие, неюридические характеристики взаимодействия субъектов на партнерской основе, обосновывать и подтверждать те или иные тенденции и характеристики частотой употребления терминов в нормативных документах (с. 64–65, 88–89, 104–119, 126–129, 164–172) и при этом существеннейшие элементы собственной концепции излагать в конспективном, назывном порядке (с. 279–282). Поставленная автором цель – создание общетеоретического учения о сущности государственно-общественного партнерства и его конституционно-правовых формах – предполагает разработку и прикладной составляющей. Необходимо определить критерии оценки и признания социальной эффективности проектов, порядок формирования рейтингов правовой репутации общественных партнеров и процедуру принятия решений об определении партнера, механизм контроля над реализацией проектов государственно-общественного партнерства, порядок формирования Межведомственного координационного совета по данным вопросам и т.д. Все эти вопросы необходимо рассмотреть и обосновать в основном тексте диссертации, даже если автор изложил их в проекте Федерального закона, помещенном в приложение к работе. Также необходимо определить, за счет каких средств возможна реализация предложенных Еленой Анатольевной мер внутреннего и внешнего стимулирования, направленных на установление партнерских отношений (с. 283–284).

Некоторые тезисы автора вызывают изумление и нуждаются в дополнительном пояснении:

- возникновение отдельных норм, принципов в сфере государственно-общественного партнерства «снизу» на базе конкретной практики в субъектах Федерации автор трактует как легализацию прецедентов,

проникновение практики, свойственной англо-саксонской правовой системе, в российское правовое поле (с. 42);

- акты доктринально-целевого характера, в том числе утвержденные указами Президента РФ, автор рассматривает в качестве «преднормативных» источников права, которые должны быть реализованы и развиты механизмами права, путем принятия федеральных законов (с. 138);

- народный суверенитет Елена Анатольевна классифицирует, с одной стороны, как теоретический концепт, философскую и правовую категорию, недостижимый мировоззренческий идеал (с. 68), а, с другой стороны, как целевой показатель, моральный ориентир, «путеводную звезду», с которой сверяет свой курс общество и государство, воплощая в различных правовых и институциональных механизмах идеи народовластия (с. 69);

- предлагаемые Еленой Анатольевной дополнительные стимулы для руководства организаций некоммерческого сектора можно рассматривать как коррупциогенный фактор (с. 286).

В работе встречается и небрежность в формулировках (с. 131 – «предметы совместного ведения» органов публичной власти и структур гражданского общества; с. 140 – «экспансия» правового института в другой правовой институт; с. 185 – зарубежный опыт как международная практика государственно-общественного партнерства; с. 250 – внесение правовой определенности в понимание и терминологию государственно-общественного партнерства посредством принятия закона, с. 285 – инициативы собственной социальной пользы).

В целом можно сказать, что диссертация с учетом ее поискового характера отвечает требованиям, установленным Московским государственным университетом имени М.В. Ломоносова к работам подобного рода. Содержание диссертации соответствует паспорту специальности 5.1.2. – «Публично-правовые (государственно-правовые) науки» и критериям, определенным пп. 2.1-2.5 Положения о присуждении ученых степеней в Московском государственном университете имени М.В.

Ломоносова. Она оформлена согласно приложениям № 5, 6 Положения о диссертационном совете Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

Таким образом, соискатель Шапкина Елена Анатольевна заслуживает присуждения ученой степени доктора юридических наук по специальности 5.1.2. – «Публично-правовые (государственно-правовые) науки».

Официальный оппонент:

доктор юридических наук, доцент,
главный научный сотрудник,
сектора прав человека
Федерального государственного бюджетного
учреждения науки
Института государства и права РАН

Т.А. Васильева

24 апреля 2023 г.

Подпись Т.А. Васильевой заверяю.
И.о. ученого секретаря
Института государства и права РАН
кандидат юридических наук

И.И. Бутрим

Контактные данные:

Тел.: 7-903-530-25-74, e-mail: tan-vas@mail.ru

Специальность, по которой официальным оппонентом защищена диссертация: 12.00.02 – «Конституционное право; муниципальное право».

Адрес места работы: 119991 Москва ул. Знаменка д. 10,
телефон: (495) 691-60-52, E-mail: comparative_law@igpran.ru