

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

Диссертация Е.А. Шапкиной посвящена актуальной для публично-правовой науки теме, которая имеет большое значение для теории и практики. Динамичное становление института государственно-общественного партнёрства представляет собой новеллу общественных отношений, которая требует осмысления и концептуализации в рамках публичного права. Предложенная автором тематика является не только актуальной, но также носит проблемный характер, поскольку в условиях современности, одной из характерных черт которой является повсеместное проникновение информационных технологий, происходит масштабное, а порой и недостаточно контролируемое расширение сфер и форм взаимодействия институтов государства и общества, сопровождающееся серьезной трансформацией публично-правового пространства на базе цифровых платформенных решений.

Фиксируемые автором перемены, к примеру, такие как расширение возможностей прямой демократии, увеличение числа волонтерских движений, социально значимых НКО, рост стремления не только структур гражданского общества, но и отдельных граждан персонально участвовать в решении социально значимых задач в партнёрстве со структурами государства, являются одним из ключевых трендов современности и требуют комплексного исследования с целью создания научных основ для разработки эффективных правовых рамок и инструментов, обеспечивающих должное развитие этих позитивных явлений и процессов.

Не менее значимым, интересным и требующим пристального внимания правоведов явлением стало активное развитие не только в философском, но и в публично-правовом дискурсе темы доверия между государством и обществом (между органами государства и институтами гражданского общества). Одним из наиболее ярких свидетельств значимости этого феномена для современного публичного права стало конституционное закрепление понятия «взаимного доверия государства и общества» (ст. 75.1 Конституции Российской Федерации).

Безусловно, на современной стадии общественно-политического и социально-экономического развития страны конституционные положения о том, что «в Российской Федерации создаются условия... для взаимного доверия государства и общества» ещё только проектируют объективную действительность, в том числе по причине отсутствия состоявшейся правовой формы таких взаимоотношений, а потому феномен доверия как основы государственно-общественного партнёрства также требует теоретического осмысления в правовой доктрине и конкретизации в практике.

Представляется, что актуальность и значимость диссертации Е.А. Шапкиной обусловлена также попыткой автора синхронизировать развитие правовой теории с реалиями общественно-политической жизни. Автор стремится обеспечить соответствие, выравнивание темпов научно-теоретического осмысления феномена партнёрских отношений структур государства и общества той скорости, с которой возникают и развиваются эти новые и исключительно важные публично-правовые явления. Очевидно, что понимание природы, содержания и особенностей функционирования государственно-общественного партнёрства создает возможности для адекватного и своевременного урегулирования новой сферы общественных отношений, формирования в ней действенного и эффективного правопорядка. А отсутствие системного видения новых процессов, запаздывание в создании должных правовых рамок для стихии

общественного творчества содержит риски для общественно-политической стабильности и объективно тормозит становление нового типа общественных отношений, способного принести пользу для решения многих важных общественно-политических и социально-экономических задач.

Все эти обстоятельства повышают актуальность представленного Е.А. Шапкиной диссертационного исследования как в теоретическом, так и в прикладном аспекте.

Использование автором современных методов исследований, соединяющих подходы публично-правовой науки с концептами смежных общественных наук, опора на обширный фактический материал, обширные и разноплановые научные публикации, внутренняя логика исследования, соответствие избранного исследовательского инструментария поставленным целям и задачам позволяют считать выносимые на защиту положения, а также сформулированные в диссертации научные выводы и рекомендации достоверными и обоснованными.

Положения, выносимые на защиту Е.А. Шапкиной, вносят вклад в комплексное осмысление правовой теорией государственно-общественного партнёрства как во многом новой модели взаимодействия институтов власти и гражданского общества, основанной на взаимном доверии, сотрудничестве и соучастии, и восполняют пробел в правовом оформлении соответствующих общественных отношений.

Обоснованным является рассмотрение автором государственно-общественного партнёрства в широком и узком смысле, что позволяет решать задачи концептуализации нового типа общественных отношений и содействия их урегулированию в конкретных организационно-правовых формах (с. 15 -16).

Поддержки заслуживает позиция автора о том, что взаимное доверие структур государства и общества является существенным элементом партнёрского типа общественных отношений. Автор показывает дуализм

феномена доверия, которое является одновременно основой, необходимым условием партнерства и его результатом (с. 105).

Автор убедительно доказывает, что государственно-общественное партнерство является юридическим значимым феноменом, поскольку партнерские отношения подразумевают определенные правила поведения, порождают права и обязанности сторон, даже если партнерство не было формально урегулировано юридическими актами.

Важными для развития публичного права являются авторский анализ соотношения государственно-общественного партнерства как нового публично-правового феномена с базовыми концептами Конституции Российской Федерации (с. 105 и далее). Представляется заслуживающей поддержки позиция, согласно которой государственно-общественное партнерство является одним из эффективных механизмов претворения в жизнь базовых конституционных принципов (народовластие; разделение властей; прямая и представительная демократия; защита прав и свобод человека и гражданина; социальный характер государства; создание условий для взаимного доверия государства и общества).

Обоснованными являются решения диссертанта, нацеленные на повышение правовой определенности категории доверия, в частности, предложение понимать доверие как конституционно-правовую ценность. Автор убедительно показывает, что конституционное право связывает отношения доверия между гражданами и государством с важнейшими основаниями конституционного строя Российской Федерации, а отсутствие такого доверия считает исключительно опасным для базовых устоев правовой государственности, демократии, народовластия, конституционных свобод и эффективного осуществления государственной власти в России.

В диссертации аргументированно сформулированы отличия государственно-общественного партнерства от сходных правовых явлений (государственно-частное партнерство, социальное партнерство) по ряду существенных характеристик. Это крайне важно для определения четких

границ предмета исследования и последующего правового регулирования отношений государственно – общественного партнерства.

Автор обосновывает правовую природу государственно-общественного партнёрства и последовательно доказывает, что исследуемый феномен является динамично развивающимся правовым институтом со своим специфическим предметом, который носит комплексный (межотраслевой) характер.

Основываясь на анализе зарубежной практики партнёрских отношений структур государства и общества, автор выявляет полезный опыт, пригодный для развития регулирования соответствующей сферы в российских условиях. При этом нельзя не отметить широту охвата сравнительного анализа конституций зарубежных стран, который включил практически все основные законы государств планеты.

Е.А. Шапкина убедительно показывает, что в Российской Федерации процесс становления государственно-общественного партнерства как правового института не завершен, поскольку действующие нормы не образуют логически единого, согласованного комплекса общих положений, правовых принципов, специфических понятий, а региональное правотворчество носит опережающий, стихийный характер (с. 235).

Заслуживает поддержки предложенная автором правовая концепция (юридическая конструкция) государственно-общественного партнерства, ставшая основой авторского проекта федерального закона «Об общих принципах государственно-общественного партнерства в Российской Федерации». В также авторская комплексная программа мер правового регулирования и стимулирования развития государственно-общественного партнерства, включая проекты норм по «точечному» изменению нормативных правовых актов федерального и регионального уровней, что способствует снижению рисков правовых коллизий и излишнего увеличения объема законодательства.

Перспективной для творческого развития публично-правовой теории является авторская мысль о возможности становления в условиях цифровой трансформации государства и общества новой отрасли права – права государственно-общественного партнерства, как и определение различных функций прогнозируемой отрасли права (ценностная, конструктивная, политическая экономическая, информационно-коммуникативная и др.). При этом в более основательной проработке нуждается вопрос о правовом (юридическом) своеобразии данной комплексной отрасли российской правовой системы.

Достоверность выносимых на защиту выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации, обусловлена масштабностью использованной автором источниковой базы, которая включает не только отечественные и зарубежные нормативно-правовые акты, но также данные российской и международной официальной статистики, релевантных тематике исследования интернет-ресурсов, а также неоднократной апробацией материалов диссертации на научных и публичных мероприятиях различного уровня.

Новизна диссертационной работы Е.А. Шапкиной, помимо объективной новизны предмета исследований, обусловлена оригинальностью авторских подходов и комплексным, системным взглядом на феномен государственно-общественного партнёрства, предполагающим выход за «отраслевые рамки» и гармоничное обогащение теоретико-методологического багажа публично-правовой науки концептами смежных наук, изучающих государство и общество.

Автор впервые реализовала попытку правового осмысления ставших устойчивым явлением социальной жизни партнёрских отношений структур государства и общества как целостного юридически значимого феномена и разработала подходы к его правовому оформлению.

Новыми для юридической науки являются сформулированные и обоснованные автором положения о сущности государственно-

общественного партнерства и его формах. Предложенные подходы к правовому осмыслению феномена государственно-общественного партнерства с точки зрения теории и методологии, позволяют выделить институт государственно-общественного партнерства как особую комплексную форму правовых взаимоотношений. Автор впервые обосновывает, что такое взаимодействие основано на взаимном доверии государства и общества и выступает механизмом реализации конституционных положений, как модели народовластия, организационно-правовой формы сотрудничества органов публичной власти и структур гражданского общества, а также как находящегося в процессе становления правового института.

Вкладом в науку видятся и результаты системного анализа практики правового регулирования процессов становления партнерской модели взаимодействия государства и общества, в субъектах Российской Федерации. Диссертант проанализировал в общей сложности 155 нормативных актов регионального законодательства, определил основные направления и способы решения практических задач, обеспечивающих ускорение формирования и стабилизации правового режима в сфере государственно-общественного партнерства, включая научно-обоснованные практические рекомендации, нормативные правовые акты и проекты норм.

Следует согласиться также с тем, что выполненное диссертационное исследование вносит вклад в развитие прогностических способностей отечественной правовой науки и ее возможностей в опережающем порядке создавать основы регулирования общественно-политических инноваций.

В силу своей новизны, многоплановости темы диссертационное исследование Е.А. Шапкиной не лишено и отдельных недостатков, включает позиции дискуссионного порядка.

1. Прежде всего отметим, что диссертант довольно схематично разграничил объект и предмет своего исследования. Если под объектом исследования он понимает теоретические основы конституционно-правового

регулируемого, то под предметом – государственно-общественное партнерство как юридически значимый феномен, требующий теоретического осмысления и правового регулирования. Вместе с тем, объект исследования – это сама проблема, предмет – такой аспект, который в рамках объекта выбирает диссертант для своего исследования, поэтому объект всегда шире по объему предмета, а не наоборот, как в данном случае. Ведь конституционно-правовое регулирование – это лишь один из фрагментов юридического феномена государственно-общественного партнерства. Поэтому было бы более логичным диссертанту поменять местами содержательную характеристику объекта и предмета исследования.

2. Диссертант совершенно справедливо отмечает, что новизна отношений государственно-общественного партнерства предполагает не отношения по линии «субъект-объект», а отношения по схеме «субъект-субъект», поскольку они основаны на доверии, равноправии и взаимном уважении. Вместе с тем, природа, содержание этих отношений диссертантом недостаточно четко раскрыты. На наш взгляд, крайне важно выделить два уровня, два типа этих отношений. Первый уровень – это отношения доверия народа (общества) к власти, связанные с ее формированием, легитимацией. Они реализуются в процессе выборов, референдума, при реализации других форм непосредственной демократии (наказы избирателей). Второй уровень отношений, доверия связан с поиском государством, органами публичной власти поддержки гражданского общества, населения в ходе осуществления его функций. К этим двум типам отношений может быть применима авторская формулировка о ведущем субъекте в отношениях партнерства. В первом случае им выступает суверенный народ – во втором – государство. Все это позволило бы автору более глубоко проанализировать соотношение суверенитета (полновластия) народа и государственно-общественного партнерства как основ конституционного строя РФ.

3. Представляется спорным выделение автором «предметов совместного ведения» органов государственной власти и структур

гражданского общества по аналогии с конституционным понятием «предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации». Разделяя стремление автора найти некую непротиворечивую аналитическую основу для систематизации многообразных содержательных направлений взаимодействия структур публичной власти и гражданского общества, оппоненту, тем не менее, стоит признать, что использование в качестве такой основы конституционного понятия «предмет совместного ведения» требует специальной правовой аргументации.

4. Весьма спорным представляется включение в текст диссертации параграфа, посвященного концептуальным основам антикоррупционной профилактики. Он посвящен самостоятельной, важной проблеме, а по изложенному материалу слабо связан с основной тематикой диссертационного исследования.

Вместе с тем, наличие в представленной работе дискуссионных положений, как и высказанные замечания, не умаляют значимости представленного диссертационного исследования.

Диссертационное исследование Е.А. Шапкиной не только закладывает основы общетеоретического учения о сущности государственно-общественного партнерства и его конституционно-правовых формах, но и решает ряд проблем, связанных с отсутствием системного регулирования нового типа публично-правовых отношений. Рассмотрение в публичном дискурсе предложенных автором законодательных инициатив с возможностью их последующего внедрения может способствовать стимулированию всё более масштабного участия структур гражданского общества в решении задач общественного развития в партнёрстве с органами государства.

Диссертация написана автором самостоятельно, обладает внутренним единством, содержит обоснованные выводы, новые научные результаты и

положения, которые свидетельствуют о личном научном вкладе Е.А. Шапкиной в теорию и практику публичного права.

Представленное диссертационное исследование соответствует специальности 5.1.2. – публично-правовые (государственно-правовые) науки.

В частности, исследование охватывает такие направления специальности, как система, предмет, методология публично-правовых наук; взаимодействие с другими науками; правовая природа и принципы публичной власти, правовое регулирование ее осуществления; организация публичной власти и публичного управления; публичная власть и гражданское общество. В работе затронуты такие направления, как теория и практика конституции и конституционализма; история конституционного развития. Анализируются положения об основных правах, свободах и обязанностях человека и гражданина, их гарантии, пределы осуществления, допустимые ограничения и механизмы защиты. Рассматриваются сюжеты, связанные с правовой природой непосредственной и представительной демократии, правовым регулированием государственного управления в различных сферах. Затронуты аспекты публичного контроля и надзора в публично-правовой и частноправовой сферах.

Диссертация Е.А. Шапкиной в полной мере отвечает требованиям, установленным Московским государственным университетом имени М.В. Ломоносова к работам подобного рода. Содержание диссертации соответствует специальности 5.1.2. – публично-правовые (государственно-правовые) науки, а также критериям, определенным пп. 2.1-2.5 Положения о присуждении ученых степеней в Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова. Работа оформлена согласно требованиям Положения о совете по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук 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, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заведующий кафедрой конституционного и международного права РГУ нефти и газа (НИУ) имени И.М. Губкина

Скуратов Юрий Ильич / Ю.И. Скуратов /

119991, г. Москва, проспект Ленинский, дом 65, корпус 1
ФГАОУ ВО «РГУ нефти и газа (НИУ) имени И.М. Губкина»
Тел. 8(499)5078888
26.04.2023 года

Контактные данные:

тел.: +7 (499) 507-91-15, e-mail: kafedra_kmp@gubkin.ru

Специальность, по которой официальным оппонентом защищена диссертация: 12.00.01 – - Теория и история государства и права, история политических и правовых учений.

Адрес места работы:

119991, город Москва, проспект Ленинский, дом 65, корпус 1, кабинет 2743
Тел: +7 (499) 507-91-15, e-mail: kafedra_kmp@gubkin.ru, skuratov_yi@mail.ru

Подпись заведующего кафедрой конституционного и международного права РГУ нефти и газа (НИУ) имени И.М. Губкина Скуратова Юрия Ильича удостоверяю:
