

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

Устойчивый экономический рост государства и повышение благосостояния его граждан зависят от многих условий, среди которых важная роль отводится социальному партнерству, экономической, политической и социальной солидарности, созданию предпосылок взаимного доверия государства и общества. Актуальность формирования данных условий акцентируется включением в Конституцию новой статьи 75.5 в связи с конституционными поправками 2020 года. Солидарность и партнерство рассматриваются как базис для формирования концепции консолидации как во внутренних, так и внешних отношениях современного российского общества. Во внутренних делах солидарность и партнерство оцениваются в цепочке взаимосвязей «человек – общество – государство». Во внешних отношениях партнерство положено в основу интеграционных международных связей. При этом значение партнерства и солидарности как инструментов гармонизации общественных отношений непрерывно возрастает, что, в свою очередь, привлекает внимание ученых, причем не только представителей конституционного права, но и других правовых наук, а также иных общественных наук. В связи с этим понятно и оправдано стремление Елены Анатольевны Шапкиной комплексно, системно, в теоретико-, историко-правовом и конституционно-правовом ракурсах исследовать различные аспекты развития партнерских отношений между структурами государства и общества. Диссертант поставил целью работы создание общетеоретического учения о сущности государственно-

общественного партнерства и его конституционно-правовых формах, с которой успешно справился.

Работа состоит из трех разделов, объединяющих 6 глав и 16 параграфов, введение, заключение, библиографический список и приложение.

В первом разделе диссертационной работы анализируется конституционная природа и правовые основы государственно-общественного партнерства. В нем Е.А. Шапкина на основе обобщения и критического анализа концептуальных взглядов различных наук излагает методологические подходы к правовому осмыслению феномена государственно-общественного партнерства как многоаспектной, динамично развивающейся, инновационной сферы общественных отношений. В данном разделе систематизируется и уточняется категориальный аппарат правовой теории и практики государственно-общественного партнерства с учетом подходов других общественных наук и международного опыта. Исследуется конституционно-правовая природа государственно-общественного партнерства и особенности процессов его институционального оформления в Российской Федерации. Особое внимание уделяется вопросу отграничения государственно-общественного партнерства от сходных правовых явлений, формулируется авторское определение рассматриваемой категории.

Второй раздел работы посвящен исследованию государственно-общественного партнерства в качестве предмета правового регулирования на международном и национальном уровне, включая региональный, а также в зарубежных странах. Третий раздел диссертационного сочинения охватывает вопросы развития государственно-общественного партнерства как организационно-правовой формы сотрудничества государства и общества в Российской Федерации. Диссертант подробно анализирует перспективы развития конституционно-правового обеспечения государственно-общественного партнерства в Российской Федерации, формулирует и обосновывает собственную концепцию федерального закона «Об общих принципах государственно-общественного партнерства в Российской Федерации».

Автореферат соответствует установленным требованиям и полностью отражает содержание диссертации.

В связи с вышесказанным диссертационное исследование Е.А. Шапкиной производит самое благоприятное впечатление. Выводы, к которым приходит автор, представляются глубоко проработанными и достаточно аргументированными.

Вместе с тем, представляется возможным обратить внимание на ряд вопросов и дискуссионных положений, которые могут потребовать пояснений в ходе публичной защиты.

1. Каковы, по мнению диссертанта, конкретные методы и формы сотрудничества и взаимодействия органов публичной власти и структур гражданского общества (государственного и некоммерческого сектора)? Отличаются ли формы сотрудничества от форм взаимодействия?

2. В положение 4, выносимом на защиту указывается: «Государственно-общественное партнерство непосредственно соотносится со многими конституционными принципами (народовластие; разделение властей; прямая и представительная демократия)». Разве народовластие не включает в себя прямую и представительную демократию? В этом же положении диссертант называет в качестве конституционного принципа защиту прав и свобод человека и гражданина, но не упоминает о закрепленном в ст. 2 Конституции РФ принципе признания человека, его права и свобод высшей ценностью. В этом заключается особая позиция автора?

3. В положении 5 соискатель справедливо указывает, что современная модель социального государства предполагает солидарную ответственность публичной власти, гражданского общества и бизнеса. Однако всегда ли задачи государственной социальной политики и их реализация совпадают с интересами общества и бизнеса? Как же в этом случае может быть реализована солидарная ответственность?

4. Рассматривая государственно-общественное партнерство как институт *административного права*, диссертант указывает, что нормы данного института

подход, свидетельствующий о глубокой проработке темы в разных ракурсах при безусловном преобладании конституционно-правового аспекта.

Несомненно научная новизна диссертационной работы, заключающаяся в комплексном монографическом исследовании теоретико-методологических и практических проблем конституционно - правового регулирования специфической сферы общественных отношений – партнерства государства и общества во всем многообразии его проявлений. Диссертантом исследована правовая природа государственно-общественного партнерства и особенности процессов его институционального оформления в России, проведено разграничение государственно-общественного партнерства и сходных правовых явлений (государственно-частное партнерство, социальное партнерство), а также сформулировано авторское определение понятия государственно-общественного партнерства и разработана юридическая конструкция исследуемого феномена, что вносит вклад в правовую теорию и совершенствование понятийного аппарата, необходимого как для исследования проблем государственно-общественного партнерства, так и для правотворчества. Детально исследована практика использования категории «доверие» в актах отечественного права, выявлен ее правовой смысл. Новизна также заключается в сочетании в исследовании теоретических результатов с практическими разработками, включая разработку концепции проекта федерального закона об общих принципах государственно-общественного партнерства в Российской Федерации, определение организационно-правовых мер по стимулированию развития механизмов государственно-общественного партнерства и системы профилактики коррупционных рисков в этой сфере, дачу правовых рекомендаций по поддержке социального предпринимательства.

Результаты диссертационного исследования носят не только теоретический, но и прикладной характер и могут быть использованы в практике законодательства и государственного управления.

Анализ диссертационного исследования позволяет заключить, что в работе нашли обоснование основные положения, выносимые на защиту.

Федерации», а также концепцию антикоррупционной профилактики в сфере государственно-общественного партнерства. Подробно исследуются правовые стимулы совершенствования государственно-общественного партнерства, а также правовые стимулы для развития социального предпринимательства как одной из перспективных форм партнерства государства и общества. Исследование обозначенных аспектов позволило диссертанту осуществить системный анализ практики правового регулирования различных аспектов отношений, характерных для партнерской модели взаимодействия структур государства и общества, выявить на основе проведенного анализа особенности и место института государственно-общественного партнерства в системе права, определить основные направления и способы решения практических задач, направленных на ускорение формирования и стабилизации правового режима в сфере государственно-общественного партнерства.

Теоретические положения и выводы, содержащиеся в диссертации, основываются на внушительной источниковой базе. В работе используется значительное число трудов российских и зарубежных авторов. Особую ценность работе придает проведенный тщательный анализ практики Конституционного Суда РФ, а также решений судов общей юрисдикции, коллегий по административным и экономическим спорам, официальные статистические данные, как отечественные, так и международные, свидетельствующие о развитии институтов гражданского общества и цифровой трансформации. Тем самым можно утверждать о научной обоснованности представленной диссертации, а также достоверности положений, которые выносятся на защиту.

Диссертация выполнена на прочной методологической основе современных юридических исследований, включая общенаучные методы и приемы исследования – анализ, синтез, обобщение, аналогия, выдвижение гипотез, а также эмпирические наблюдения и различные сравнительные подходы (сравнительно-правовой, сравнительно-исторический). Безусловным достижением является использованный Е.А. Шапкиной междисциплинарный

регулируют отношения, возникающие, в частности, в осуществлении общественного контроля за деятельностью публичного партнера (стр. 15). Однако общественный контроль регулируется и нормами конституционного права, например, отзыв выборного лица по инициативе граждан, депутатские наказания на местном уровне.

5. Диссертант в качестве объектов правоотношений участников государственно-общественного партнерства наряду с достижением национальных целей общественного развития, стабильностью общественно-политической системы, называет взаимное доверие общества и государства. Разве это цель, а не средство достижения конкретных результатов, не принцип? Сам автор пишет: на стр. 86 «формализованные механизмы кооперации, основанной на принципах равенства и доверия», на стр. 103 «обществу, основанному на доверии и ответственности», на стр. 114 «чувство доверия», доверия как явления», на стр. 120 «доверие как основа и результат государственно-общественного партнерства», на стр. 121 «партнерство ... тип общественных отношений, основанный на взаимном доверии», на стр. 137 – «партнерства государства и общества, основанного на доверии и взаимной ответственности». Но на стр. 102 диссертант указывает: «доверие можно считать чистым общественным благом».

6. Нуждается в конкретном подтверждении сформулированный в положении 12 тезис о том, что в настоящий период «региональное правотворчество носит опережающий, стихийный характер».

7. Представляется не вполне убедительным тезис, сформулированный в положении 13 о «новой, уникальной отрасли права – право государственно-общественного партнерства». Очевидно, можно вести речь об обособлении отрасли законодательства.

8. В положении 14 перечислено много функций права государственно-общественного партнерства. Если речь идет об отрасли права, то традиционно выделяют прежде всего регулятивную функцию, которая заключается в упорядочении общественных отношений, определении прав и обязанностей

Граждан и их объединений, полномочий органов публичной власти, процедуры мирного разрешения споров. На наш взгляд, функции права можно сгруппировать в общие и юридические. Многие из перечисленных диссертантом можно отнести к общим (политическая, экономическая и др.). Конечно, их содержательное наполнение в данном контексте будет раскрываться с особенностями, которые диссертантом определены.

9. Диссертант, описывая позицию зарубежных и отечественных исследователей, рассматривающих государственно-общественное партнерство в качестве социальной технологии, направленной на повышение сплоченности местных органов власти и локальных сообществ, указывает: «При этом они не находят доказательств того, что в рамках партнерств происходит перераспределение власти» (стр. 41). Желательно прокомментировать данное утверждение, высказать собственную позицию по вопросу перераспределения власти.

10. Недостаточно обоснованным представляется утверждение на стр. 88 о том, что «расширение взаимодействия государства и граждан в цифровой среде ... способствует ослаблению тотального доминирования «технологического» субъект-объектного подхода в государственном управлении».

11. Очевидно, одной из организационных форм государственно-общественного партнерства следует считать инициативное проектирование, предусмотренное ст. 26.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Каковы перспективы развития данного института?

Отмеченные вопросы и спорные аспекты не влияют на высокую оценку диссертационного исследования, которое представляет собой актуальное, самостоятельное и оригинальное изыскание. Ему присущи научная новизна и практическая значимость. Теоретические положения диссертации составляют основу для разработки юридической конструкции государственно-общественного партнерства и соответствующих практических рекомендаций по


совершенствованию правового обеспечения партнерства государства и общества.

Диссертация в полной мере 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, а также критериям, определенным пп. 2.1–2.5 Положения о присуждении ученых степеней в Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова, а также оформлена, согласно приложениям № 8, 9 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, профессор,
профессор кафедры конституционного и муниципального права Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»
Нарутто Светлана Васильевна


«Светлана» 2023 г.

Контактные данные:

Тел.: +7 (499) 244-88-88 доб. 417, e-mail: Lab.kkmp@msal.ru

Специальность, по которой официальным оппонентом защищена диссертация:
12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс;
муниципальное право

Адрес места работы:

125993, город Москва, улица Садовая-Кудринская, дом 9

ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е.Кутафина (МГЮА)», кафедра конституционного и муниципального права

Тел.: +7 (499) 244-88-88 доб. 417, e-mail: Lab.kkmp@msal.ru

Подпись Нарутто С. В.
ЗАКЛЮЧЕНИЕ
НАЧАЛЬНИК ОТДЕЛА
УПРАВЛЕНИЯ КАДРОВ

02 05 2023 О.Е. ХАРДАНОВ