

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
имени М.В. ЛОМОНОСОВА

*На правах рукописи*

**Шапкина Елена Анатольевна**

**ГОСУДАРСТВЕННО-ОБЩЕСТВЕННОЕ ПАРТНЕРСТВО:  
ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ, МЕТОДОЛОГИИ, ПРАКТИКИ**

Специальность: 5.1.2. – «Публично-правовые  
(государственно-правовые) науки»

**Автореферат**  
диссертации на соискание ученой степени  
доктора юридических наук

**Москва - 2023**

Диссертация подготовлена на кафедре государственного аудита Высшей школы государственного аудита (факультета) МГУ имени М.В. Ломоносова

**Научный консультант:** *Степашин Сергей Вадимович,*  
*доктор юридических наук, профессор*

**Официальные оппоненты:** *Скуратов Юрий Ильич,*  
*доктор юридических наук, профессор,*  
*ФГАОУ ВО «Российский государственный университет нефти и газа (национальный исследовательский университет) имени И.М. Губкина», кафедра конституционного и международного права, заведующий;*

*Васильева Татьяна Андреевна,*  
*доктор юридических наук, профессор,*  
*ФГБУН Институт государства и права РАН,*  
*сектор прав человека,*  
*главный научный сотрудник;*

*Нарутто Светлана Васильевна,*  
*доктор юридических наук, профессор,*  
*ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», кафедра конституционного и муниципального права, профессор.*

Защита диссертации состоится «11» мая 2023 г. в 16 часов 30 минут на заседании диссертационного совета МГУ.051.4 Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова по адресу: Москва, Ленинские горы, д.1, стр.13-14, 4-й учебный корпус, Юридический факультет, ауд.536а.

E-mail: lab@law.msu.ru

С диссертацией можно ознакомиться в отделе диссертаций научной библиотеки МГУ имени М.В. Ломоносова (Ломоносовский просп., д. 27) и на портале: <https://dissovet.msu.ru/dissertation/051.4/2442>.

Автореферат разослан «    » марта 2023 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета,  
доктор юридических наук, доцент

А.А. Троицкая

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

### **Актуальность темы исследования**

Изменения, происходящие в современном мире, подвергают проверке на прочность устойчивость суверенных общественно-политических и экономических систем. Одним из ключевых факторов противостояния вызовам дестабилизации является общественная солидарность во всех ее формах, поддержание доверия к институтам государства со стороны граждан и общества в целом. Исключительная важность атмосферы взаимного доверия, солидарности и государственно-общественного партнерства подчеркивается закреплением этих идей в новых положениях Конституции РФ. Согласно статье 75.1 «В Российской Федерации создаются условия для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, для *взаимного доверия государства и общества*, гарантируются защита достоинства граждан и уважение человека труда, обеспечиваются сбалансированность прав и обязанностей гражданина, *социальное партнерство, экономическая, политическая и социальная солидарность*».

Эти положения носят проективный характер, поскольку в качестве конституционных целей закреплены новейшие позитивные тренды общественных отношений, которые ещё не обрели сложившуюся правовую форму и не нашли достаточного теоретического осмысления в правовой доктрине.

Одной из таких значимых для общественного развития новелл является становление нового конституционно-социального института – *государственно-общественного партнерства*, которая требует концептуализации в рамках теории государства и права, поскольку партнерское взаимодействие органов публичной власти с многообразными субъектами гражданского общества является юридически значимым феноменом, порождая правовые последствия для всех участников. Отношения этого нового типа не только чрезвычайно разнообразны (имеют различный предмет, цель, задачи, основания, формы, условия, последствия, значение), но и находятся в постоянном движении: совершенствуются, развиваются или, напротив, теряют актуальность; возникают как стихийно, в инициативном порядке, так и в результате социального проектирования; могут породить согласие сторон или конфликты. Необходимо научное осмысление этих процессов, поскольку их стремительное развитие вне зоны внимания

правовой и особенно конституционно-правовой теории, создает риски в сфере государственного управления развитием.

На текущий момент в мировой доктрине и правовой практике отсутствует юридическое определение понятия «государственно-общественное партнерство». Нет единства в понимании социальной и правовой сущности указанного феномена, отсутствуют сложившиеся объясняющие теории, как и правовая конструкция государственно-общественного партнерства. Развитие отдельных, пока разрозненных элементов в практике партнерских отношений органов публичной власти и структур гражданского общества не поддержано системным правовым регулированием, тогда как решаемые государством задачи институционального проектирования настоятельно требуют создания необходимых правовых стимулов и эффективного правового режима в указанной сфере на базе идей и принципов, установленных в действующей Конституции РФ и важнейших доктринально-целевых источниках права. Отсутствие сложившихся научных и правовых позиций в отношении государственно-общественного партнерства объективно тормозит развитие этого типа общественных отношений и решение многих важных общественно-политических и социально-экономических задач, что повышает актуальность темы исследования.

### **Степень научной разработанности проблемы**

Возможность партнерских отношений между структурами государства и общества является предметом пристального внимания целого ряда наук – политологии, социологии, экономики, философии. За рубежом становление указанной проблематики началось в первой трети XX в., в России - в последней четверти XX в. Тем не менее, несмотря на обширную литературу, посвященную различным правовым и институциональным инновациям в сфере публичной политики, в российской юридической науке наблюдается дефицит как конституционно-правовых, обобщающих, так и прикладных работ, связанных с комплексным осмыслением феномена государственно-общественного партнерства как сущностно новой модели взаимодействия структур публичной власти и гражданского общества, основанной на взаимном доверии и субъект-субъектных отношениях.

### **Цель и задачи исследования**

**Цель** диссертационной работы – создать общетеоретическое учение о сущности государственно-общественного партнерства и его конституционно-правовых формах.

Представляется важным, чтобы теоретические построения отражали во всем его многообразии проявления феномен государственно-общественного партнерства как особый тип современных общественных отношений, как механизм реализации конституционных положений (в том числе, обеспечивающий создание условий для взаимного доверия общества и государства), как идеал народовластия, как организационно-правовую форму сотрудничества органов публичной власти и структур гражданского общества а также как находящийся в процессе становления правовой институт. Теоретические положения должны составить основу для разработки юридической конструкции государственно-общественного партнерства и соответствующих практических рекомендаций по совершенствованию правового обеспечения партнерства государства и общества.

Для достижения поставленной цели автор решал следующие **исследовательские задачи**:

- на основе обобщения и критического анализа концептуальных взглядов различных наук разработать методологические подходы к правовому осмыслению феномена государственно-общественного партнерства как многоаспектной, динамично развивающейся, инновационной сферы общественных отношений;
- осуществить комплексный анализ исследуемого феномена;
- систематизировать и уточнить категориальный аппарат правовой теории и практики государственно-общественного партнерства с учетом подходов других общественных наук и международного опыта;
- исследовать конституционно-правовую природу государственно-общественного партнерства и особенности процессов его институционального оформления в Российской Федерации;
- отграничить государственно-общественное партнерство от сходных правовых явлений;
- определить юридически значимые характеристики партнерского типа отношений между органами публичной власти и субъектами гражданского общества;

- дать юридическое определение государственно-общественного партнерства;
- придать нормативный характер существующей социальной практике в сфере партнерских отношений структур государства и общества;
- определить правовой смысл категории «доверие» в актах права;
- осуществить системный анализ отечественной 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, оценить степень завершенности его становления;
- выявить основные направления и способы решения практических задач, направленных на ускорение формирования и стабилизации правового режима в сфере государственно-общественного партнерства, в том числе разработать научно-обоснованные практические рекомендации, нормативные правовые акты и проекты норм.

**Объект исследования** – теоретические основы конституционно-правового регулирования партнерских отношений органов публичной власти и гражданского общества в сфере реализации целей общественного развития.

**Предмет исследования** – государственно-общественное партнерство как юридически значимый феномен, требующий теоретического осмысления и правового урегулирования.

#### **Теоретико-методологическая основа исследования**

На выбор теоретических подходов к юридическому моделированию государственно-общественного партнерства повлияли работы отечественных и зарубежных авторов, анализирующих различные аспекты соотношения государства, права и общества: С.С. Алексеева, К.В. Арановского, М.А. Аржанова, О.К. Биктасова, Э. Гидденса, С.А. Дробышевского, В.А. Затонского, В.Д. Зорькина, И.Ю. Козлихина, Н.А. Коломытцева, О.Н. Коломытцева, В.Н. Корнева, Е.А. Лукашевой, О.В. Макарова, Т. Парсонса, Р.О. Полухина, С.В. Пчелинцева, Г.Ф. Ручкиной, В.А. Стадникова, Д.А. Керимова, С.А. Комарова, М.О. Косвена, Л.С. Мамута, В.С. Нерсесянца, М.Ю. Федоровской, Ю. Хабермаса, Т.Я. Хабриевой, В.А. Четвернина, В.Е. Чиркина, И. Шапиро.

Актуальные проблемы правовой теории и практики инновационного взаимодействия граждан, общества и государства в современной России (в том числе вопросы социального партнерства, общественного контроля, развития общественной правовой инициативы и других форм участия граждан в управлении делами государства) исследованы в работах И.А. Алебастровой, Е.В. Аристова, Е.В. Бердниковой, В.В. Гриба, Д.В. Грибанова, Л.Ю. Грудцыной, З.М. Зотовой, А.А. Клишаса, М.М. Курячей, М.А. Липчанской, Д.В. Ломакина, Е.А. Лукьяновой, С.В. Нарутто, О.А. Околёсной, С.М. Поповой, К.Е. Сигалова, Ю.И. Скуратова, С.В. Степашина, Э.В. Талапиной, А.Н. Фадеевой, Г.Н. Чеботарева, Н.М. Чепурновой, М.Ш. Шарифова, В.Н. Якимца, А.А. Яника. Важными для теоретического осмысления правовых аспектов проблем, связанных с функционированием гражданского общества в России и трансформацией концепта народовластия в условиях цифровой революции являются труды А.С. Автономова, М.В. Баглая, С.А. Васильева, Ю.Ю. Гладышева, А.А. Головки, С.Д. Князева, Е.И. Козловой, Г.М. Лановой, В.П. Малахова, Л.С. Мамута, К.Е. Сигалова, А.А. Тедеева, А.И. Тихомирова, В.И. Червонюка, С.А. Широбокова.

Комплексный анализ категорий «доверие» и «партнерство» потребовал привлечения широкого круга мультидисциплинарных работ, включая труды К.В. Арановского, П. Бурдьё, Г.А. Гаджиева, Э. Гидденса, Я. Залесны, В.Д. Зорькина, И.А. Ильина, Р. Инглхарта, С.Д. Князева, А.Н. Кокотова, Дж. Коулмана, С.В. Нарутто, Р.М. Оганезова, Р. Патнэма, А. Портеса, М.В. Преснякова, М. Стельзера, Р. Таллока, Ф. Фукуямы, Ю. Хабермаса.

Важное значение для осмысления перспектив государственно-общественного партнерства в контексте трендов развития современного права сыграли труды С.А. Авакьяна, М.В. Баглая, Н.А. Богдановой, Н.С. Бондаря, Т.А. Васильевой, В.А. Виноградова, Г.А. Гаджиева, Л.В. Голоскокова, В.Д. Зорькина, Г. Кельзена, Е.И. Козловой, В.В. Комаровой, А.Н. Кокотова, Е.И. Колюшина, В.Н. Корнева, М.А. Краснова, О.Е. Кутафина, Г.М. Лановой, В.Д. Мазаева, В.П. Малахова, М.Н. Марченко, В.С. Нерсесянца, А.М. Осавелюка, А.Г. Пархоменко, Н.Л. Пешина, В.Н. Сафонова, Ю.А. Тихомирова, В.И. Фадеева, А.Г. Хабибулина, Т.Я. Хабриевой, С.О. Харламова, В.И. Червонюка, Н.Н. Черногора, В.Е. Чиркина, И.Г. Шаблинского, С.М. Шахрая, Б.С. Эбзеева.

Уникальность теоретико-методологической ситуации исследования связана с отсутствием в конституционно-правовой науке сложившихся представлений о феномене государственно-общественного партнерства, что потребовало привлечения концептуального багажа смежных наук (концепты демократии участия, публичной сферы, социального капитала, общественного блага, общественно-государственного управления и др.). Инструментально полезной является концепция коммуникативного действия Ю. Хабермаса, а также родившееся на стыке политологии, экономики и философии представление о доверии как об общественном благе и основе социального капитала, состояние которого самым непосредственным образом влияет не только на социально-экономический прогресс, но и на внутреннее единство современного социума.

Для решения исследовательских задач автор использует различные общелогические методы и приемы исследования – анализ, синтез, обобщение, аналогия, выдвижение гипотез, а также эмпирические наблюдения и различные сравнительные подходы (сравнительно-правовой, сравнительно-исторический). Представленные в диссертации рекомендации по проектам нормативных актов и иным мерам совершенствования правового регулирования в сфере государственно-общественного партнерства подготовлены с учетом положительного отечественного и зарубежного опыта, оцененного с точки зрения его пригодности к имплементации в условиях современной России.

**Нормативную базу** диссертационного исследования составляют Конституция РФ, нормативные правовые акты и доктринально-целевые (стратегические) акты РФ, правовые акты субъектов РФ (более 150 документов), решения Конституционного Суда РФ, судебная практика судов общей юрисдикции, обзор решений Коллегий по административным и экономическим спорам, судебная статистика Уполномоченного по правам человека, акты международного права, конституционное законодательство зарубежных стран (проанализированы 193 конституции стран мира), решения Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций и других структур ООН, Европейского Суда по правам человека, Евразийской Экономической Комиссии.

В качестве **источников фактических данных** для диссертационного исследования автор использовал официальную международную и российскую статистику о развитии институтов гражданского общества и цифровой трансформации, в том числе



материалы информационного портала Минюста России (<http://unro.minjust.ru>), Росстата, Общественной палаты РФ, данные ООН (iCSO System, UN DESA NGO Branch), ОЭСР (OECD Civil Society), Европейской Комиссии (Digital Economy and Society Index, DESI).

### **Научная новизна**

В диссертационном исследовании впервые сформулированы и обоснованы положения учения о сущности государственно-общественного партнерства и его формах.

Научная новизна заключается 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. Государственно-общественное партнерство рассмотрено как комплексное правовое образование, охватывающее своим содержанием множество элементов.

На основе анализа государственно-общественного партнерства как нового социального института впервые предпринята попытка правового осмысления этого устойчивого явления социальной жизни как целостного юридически значимого феномена, разработаны подходы к его правовому оформлению.

Разработаны теоретико-методологические подходы к правовому осмыслению феномена государственно-общественного партнерства во всем его многообразии проявлений – как особого типа общественных отношений, основанных на взаимном доверии государства и общества, как механизма реализации конституционных положений, как идеала народовластия, как организационно-правовой формы сотрудничества органов публичной власти и структур гражданского общества, а также как находящегося в процессе становления правового института.

Впервые дано 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.

Исследована правовая природа государственно-общественного партнерства и особенности процессов его институционального оформления в России.

Впервые проведено разграничение государственно-общественного партнерства и сходных правовых явлений (государственно-частное партнерство, социальное партнерство). Определены юридически значимые характеристики партнерского типа отношений между органами публичной власти и субъектами гражданского общества. Детально исследована практика использования категории «доверие» в актах отечественного права, выявлен ее правовой смысл.

Вкладом в науку является и результаты системного анализа практики правового регулирования процессов становления партнерской модели взаимодействия государства и общества, осмысление особенностей и места института государственно-общественного партнерства в системе права, выявление основных направлений и способов решения практических задач, направленных на ускорение формирования и стабилизации правового режима в сфере государственно-общественного партнерства, включая научно-обоснованные практические рекомендации, нормативные правовые акты и проекты норм.

Впервые выделены и очерчены постепенно складывающиеся предметные сферы правового обеспечения государственно-общественного партнерства, к которым относятся «предметы совместного ведения» органов публичной власти и структур гражданского общества в их соотношении с отдельными предметами ведения РФ и предметами совместного ведения РФ и субъектов РФ;

определены особенности текущего состояния конституционно - правового регулирования государственно-общественного партнерства;

обоснована возможность и целесообразность выделения права государственно-общественного партнерства в отдельную отрасль как самостоятельной нормативной правовой общности в структуре национального права, обладающей своеобразием объекта правового регулирования и спецификой нормативного правового надотраслевого воздействия;

сделан вывод об изменении традиционных характеристик оценочной функции права в сфере государственно-общественного партнерства.

Впервые проведен масштабный комплексный анализ действующего на федеральном и региональном уровне законодательства, фактически являющегося разрозненными элементами единой в будущем системы правового регулирования государственно-общественного партнерства;

выявлена содержательная и структурная неоднородность регионального законодательства, а также лакуны и коллизии норм права на уровне федеральном;

определены риски негативных эксцессов в отсутствие должного правопорядка в сфере регуляции.

Существенной новизной является сочетание теоретических результатов с практическими разработками, включая:

концепцию проекта федерального закона об общих принципах государственно-общественного партнерства в Российской Федерации;

меры по стимулированию развития механизмов государственно-общественного партнерства и системы профилактики коррупционных рисков в этой сфере, а также правовые рекомендации по поддержке социального предпринимательства;

конституционно-правовую модель преодоления существующих противоречий во взглядах на стратегию развития партнерских отношений, которая предполагает установление долгосрочных партнерских отношений органов государства с крупными организациями гражданского общества, специализирующимися на конкретных целевых направлениях общественного развития, с гибкостью методов его реализации в форме среднесрочных и краткосрочных проектов.

Научную новизну исследования подтверждают следующие **положения, выносимые на защиту:**

1. Государственно-общественное партнерство следует понимать в *широком и узком* смысле.

В *широком* смысле государственно-общественное партнерство представляет собой особый *тип общественных отношений*, предполагающий основанное на взаимном доверии и ответственности сотрудничество органов публичной власти и структур гражданского общества (государственного и некоммерческого сектора) для достижения национальных целей развития.

В *узком* смысле государственно-общественное партнерство – это *организационно-правовая форма* сотрудничества органов публичной власти и структур гражданского общества. Исходя из этого, в своем законопроекте автор определяет государственно-общественное партнерство как юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков и ответственности

сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и общественного партнера, с другой стороны, которое осуществляется в установленных законодательством формах на основании соглашения о государственно-общественном партнерстве, заключенного для совместного решения задач по достижению национальных целей развития.

2. Существенный элемент партнерского типа общественных отношений - взаимное доверие сторон (структур государства и общества), которое является одновременно основой, необходимым условием партнерства и его результатом (причиной и следствием).

3. Государственно-общественное партнерство - юридически значимый феномен, поскольку партнерские отношения подразумевают определенные правила поведения, порождают права и обязанности сторон, даже если партнерство не было формально урегулировано юридическими актами.

4. Государственно-общественное партнерство непосредственно соотносится со многими конституционными принципами (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) и является одним из механизмов их реализации.

5. Развитие партнерских отношений структур государства и гражданского общества модифицирует подходы к реализации принципа *социального государства*: современная модель социального государства предполагает солидарную ответственность публичной власти, гражданского общества и бизнеса за достижение целей и решение задач государственной социальной политики.

6. Основой и стимулом развития подлинного партнерства государства и общества являются отношения взаимного *доверия и ответственности*. Теоретическую основу и необходимые концептуальные подходы для повышения правовой определенности категории доверия дают акты конституционного права, которые трактуют ее как конституционно-правовую ценность. 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.

7. Государственно-общественное партнерство отличается от сходных правовых явлений (государственно-частное партнерство, социальное партнерство) по составу участников (органы публичной власти и организации гражданского общества), по целям и принципам партнерства (совместной участие в решении задач по достижению национальных целей развития, добровольность, взаимное доверие, равноправие, общность целей, объединение ресурсов, разделение рисков и ответственности), по содержанию объединяемых ресурсов (правовая определенность, финансовые ресурсы, информационное обеспечение, обеспечение гарантий прав некоммерческого партнера – со стороны государства; кадровые и организационные ресурсы, творческая инициатива, возможность мобилизации дополнительных волонтерских ресурсов для выполнения работ, предоставления услуг, оказания иных видов поддержки на бескорыстной или льготной основе – со стороны некоммерческого партнера), по мотивам вступления в партнерские отношения (бескорыстное стремление граждан принимать участие в делах государства, в решении задач общественного развития).

8. Государственно-общественное партнерство, понимаемое в качестве специфической сферы общественных отношений, имеет правовую природу и является правовым институтом. Институт государственно-общественного партнерства – это совокупность правовых норм, регулирующих отношения основанного на взаимном доверии партнерского взаимодействия между органами публичной власти и структурами гражданского общества, устанавливаемого для совместного решения задач по достижению национальных целей развития.

9. Предмет динамично развивающегося института государственно-общественного партнерства носит *комплексный (межотраслевой) характер*, поскольку нормы, обеспечивающие его функционирование и формирующие соответствующий правовой режим, входят в систему норм конституционного, гражданского и административного права, частично – права социального обеспечения и трудового права.

Как институт *конституционного права* государственно-общественное партнерство регулирует общественные отношения, связанные с участием граждан в управлении делами государства. Особенность этой модели заключается в создании условий для

прямого партнерского контакта между структурами публичной власти и гражданского общества, а также в выравнивании баланса интересов, прав, полномочий, ответственности и ресурсного вклада обеих сторон (публичной и общественной) – участников партнерства.

Как *институт гражданского права* государственно-общественное партнерство регулирует контрактные отношения органов публичной власти и структур гражданского общества в рамках совместного участия (сотрудничества) в решении задач, имеющих значение для общественного развития.

Как *институт административного права* государственно-общественное партнерство регулирует отношения, возникающие в процессе вовлечения (привлечения) структур гражданского общества к реализации государственной политики в части компетенции конкретных органов публичной власти, осуществления общественного контроля за деятельностью публичного партнера, создания условий для укрепления общественного доверия и поддержки граждан.

Как *институт, имеющий отношение к сфере права социального обеспечения и трудового права*, государственно-общественное партнерство регулирует отношения, возникающие в процессе участия структур гражданского общества в реализации социальной и социально-трудовой политики (в частности, с использованием модели «оказания общественно полезных услуг»).

10. В парадигме плюралистической теории объектами правоотношений участников государственно-общественного партнерства выступают:

а) поведение сторон – например, соблюдение принципов и правил, положенных в основу партнерского взаимодействия; соблюдение норм законодательства; воздержание от действий, которые могут нанести ущерб партнерской стороне и пр.;

б) результаты поведения сторон – например, заключение партнерских соглашений; предоставление отчетности о результатах реализации партнерских проектов; распространение сведений, имеющих отношение к партнерству, в том числе статистики, информации о лучшей практике, и т.д.;

в) материальные объекты в различной форме – вещи, работы, услуги, документированная (овеществленная) информация (организационная, финансовая, правовая, статистическая, персональная, архивная и пр.);

г) различные нематериальные блага, которые как объект правоотношений имеют особый характер, а именно, являются (в подходах экономических наук) *общественным благом*. Структуры государства и общества, вступая в правоотношения в рамках партнерства, *совместно создают и увеличивают различные общественные блага*, как *чистые* (достижение национальных целей общественного развития, взаимное доверие общества и государства, стабильность общественно-политической системы), так и *смешанные* (зависят от специфики конкретных сфер, в которых реализуются партнерские отношения).

11. Пригодными для трансфера в отечественную практику регулирования государственно-общественного партнерства являются следующие принципы, сформулированные на основе анализа зарубежного опыта:

*проектный принцип* - с операционной (процессуальной) точки зрения, конкретные методы и формы взаимодействия структур государства и общества имеют проектную основу (жизненный цикл), что определяет такие существенные характеристики контракта, как его срок и конкретность (измеримость) результатов;

*принцип эквивалентности* - во взаимоотношениях органов государства и гражданского общества действует механизм субъект-субъектных отношений, подразумевающий равенство партнеров в процессах обсуждения, принятия решений и совместной деятельности;

*принцип соответствия* - главным в процессе образования и функционирования партнерств является возможность достижения соответствия между функциями («профилем») государственных и общественных структур в процессе совместного решения задач;

*принцип разделения полномочий* - с правовой и организационной точек зрения различные уровни взаимодействия партнерств связаны с различным объемом полномочий и ответственности;

*принцип инклюзивности* - организационно-правовые модели партнерств должны быть включены в контекст их функционирования (соответствовать конкретным экономическим, социальным, политическим и культурным условиям реализации).

12. Процесс становления в России государственно-общественного партнерства как правового института не завершен. Отсутствует юридическое единство норм института

государственно-общественного партнерства (действующие нормы не образуют логически единого, согласованного комплекса общих положений, правовых принципов, специфических понятий). Региональное правотворчество носит опережающий, стихийный характер. Полноценный правовой режим, способный эффективно и целенаправленно регулировать отношения в активно расширяющейся сфере партнерского взаимодействия структур государства и общества, отсутствует.

Для устранения обнаружившейся неполноты правового регулирования государственно-общественного партнерства необходимо дополнить нормативный состав права государственно-общественного партнерства следующими элементами:

базовые принципы партнерского взаимодействия органов публичной власти и структур гражданского общества;

сферы общественных отношений (или группы стратегически важных задач общественного развития), в которых допустимо и желательно развитие партнерского взаимодействия органов публичной власти и структур гражданского общества;

понятие государственно-общественного партнерства как организационной формы и механизма реализации партнерского взаимодействия структур государства и общества;

правовой статус государственно-общественного партнерства, правомочия и ответственность;

процедуры функционирования государственно-общественных партнерств и оценки эффективности результатов их деятельности;

механизмы профилактики рисков коррупции в сфере государственно-общественного партнерства.

Решению этих задач способствуют разработанные автором:

а) *правовая концепция (юридическая конструкция) государственно-общественного партнерства*, ставшая основой авторского проекта федерального закона «Об общих принципах государственно-общественного партнерства в Российской Федерации»;

б) *концепция антикоррупционной профилактики* в сфере государственно-общественного партнерства;

в) *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.

13. Ускоряющееся под влиянием эффектов цифровой трансформации развитие различных форм государственно-общественного партнерства и совершенствование правового регулирования этой сферы общественных отношений может сформировать новую, уникальную *отрасль права – право государственно-общественного партнерства*. Уникальность — это отрасли заключается в сочетании характеристик, свойственных как *публичному, так и частному праву*, а также в одновременном включении норм *материального и процессуального права*.

Выделение права государственно-общественного партнерства в отдельную отрасль соответствует логике современного институционального проектирования и способно ускорить процессы становления соответствующего правового и социального института в соответствии с целевой моделью, а также повысить качество и эффективность правопорядка, устанавливаемого в сфере регуляции.

14. На основе прогнозирования направлений развития общественных отношений в сфере партнерского взаимодействия структур государства и общества можно выделить следующие функции *права государственно-общественного партнерства*:

*Конструктивная функция* – опережающее создание правовых условий для становления и развития института государственно-общественного партнерства, стимулирования творческой активности социума и закрепления наиболее эффективных форм и механизмов партнерства, возникающих в рамках совместной деятельности по достижению целей общественного развития.

*Политическая функция* - регулирование отношений партнерства органов публичной власти и институтов гражданского общества в целях стимулирования социальной и творческой активности граждан, де бюрократизации, интенсификации публичной политики, гармоничного удовлетворения общегосударственных и общественных интересов.

*Экономическая функция* - согласование экономических интересов сторон государственно-общественного партнерства на принципах равноправия, открытости и взаимной выгоды для достижения общественно-значимых целей развития, в том числе путем расширения доступа к ресурсам и экономическому управлению (вытекает из

медиаторной функции партнерств в процессе институционализации экономических интересов участников публичной политики).

*Информационно-коммуникативная функция* – стимулирование контактов (в том числе – посредством создания благоприятных условий для становления цифровой экосистемы) между структурами государства и общества, повышение темпов согласования представлений, установок, интересов и практик сторон – участников партнерских взаимодействий, закрепление и распространение лучшего опыта.

*Ценностная функция* – определение и закрепление наиболее значимых для социума ценностей и принципов, лежащих в основе партнерских отношений государства и общества (доверие, ответственность, общественно-политическая стабильность, социальная гармония и др.)

*Охранительная* – правовая защита государственно-общественного партнерства как значимых для общества и государства отношений.

*Оценочная функция* - если в классическом понимании нормы права дают оценку поведения, решений и поступков личности, то логика партнерства и равного учета интересов сторон с неизбежностью требует разработки правовых механизмов оценки деятельности государства (принятых решений, действий органов публичной власти).

15. Дальнейшее развитие партнерских отношений государства и общества связано с углублением цифровой трансформации всех сфер общественной жизни и расширением возможностей граждан индивидуально, напрямую (а не только в рамках структур гражданского общества) взаимодействовать с органами публичной власти, участвовать в делах государства и государственном управлении, что означает постепенный переход от модели плюралистической демократии к демократии участия.

### **Теоретическая значимость**

Результаты, полученные автором, имеют значение для теории государства и права, конституционного права, административного права, а также для уточнения концептуальных представлений ряда других общественных наук (политологии, философии, экономики, социологии) о феномене государственно-общественного партнерства. Работа вносит вклад в развитие прогностических способностей отечественной правовой науки и ее возможностей своевременно и адекватно реагировать на вызовы изменяющейся внешней среды, создавая правовые границы и стимулы для

развивающихся в опережающем порядке творческих, инновационных процессов в сфере отношений государства и общества. Это помогает обеспечить эффективный ответ российского общества на большие вызовы с учетом взаимодействия человека и природы, человека и технологий, социальных институтов на современном этапе глобального развития.

### **Практическая значимость**

Многие результаты диссертационного исследования носят прикладной характер и могут быть использованы в практике законодательства и государственного управления. Авторские разработки (юридическая конструкция государственно-общественного партнерства, концепции нормативных правовых актов, проекты норм, практические рекомендации) вносят практический вклад в становление и развитие правового института государственно-общественного партнерства, в создание эффективных правовых механизмов регулирования и стимулирования партнерских отношений органов публичной власти и структур гражданского общества, содействуя, тем самым достижению национальных целей развития России.

Теоретические положения и выводы автора могут быть использованы для развития образовательных курсов «Теория и история права и государства», «Конституционное право России», «Конституционное право зарубежных стран», «Основы теории национальной безопасности», «Антикоррупционная деятельность государства», «Общественный контроль», преподаваемых в высших учебных заведениях, а также в дальнейших научных исследованиях феномена государственно-общественного партнерства и смежных проблем.

### **Степень достоверности и личный вклад автора**

Достоверность и обоснованность выводов обеспечивает то, что исследование опирается на результаты анализа большого объема нормативных правовых источников (более 500 актов российского и зарубежного права), данных российской и международной официальной статистики, мониторинга информационных ресурсов Открытого правительства, сайтов социально-ориентированных НКО, государственных фондов, взаимодействующих с НКО, и других источников, которые доступны для верификации.

Е.А. Шапкина внесла **личный вклад** в получение результатов, представленных в работе. Ей принадлежит идея и концепция исследования, формулировка целей и задач, разработка теоретических положений и методологических подходов, обеспечивающих получение научно обоснованных новых и достоверных результатов. Автор лично осуществляла мониторинг новелл по проблематике исследования в области теории и практики, занималась сбором, систематизацией и аналитической обработкой необходимых источников правовой и стратегической информации, статистических и фактических данных. Личный вклад внесен в концептуализацию феномена государственно-общественного партнерства; в разработку юридического определения понятия «государственно-общественное партнерство»; в анализ существующих теоретических подходов к пониманию феномена государственно-общественного партнерства как многоаспектной, динамично развивающейся, инновационной сферы общественных отношений; в анализ и уточнение категориального аппарата теории и практики государственно-общественного партнерства с учетом результатов других общественных наук (политологии, экономики, социологии, философии), а также международного правового регулирования и практики; в исследование правовой природы государственно-общественного партнерства и особенностей процессов его институционального оформления в Российской Федерации; в анализ особенностей функционирования термина «доверие» в современном российском праве и правовое осмысление этой категории; в критический анализ и обобщение отечественной практики правового регулирования процессов становления партнерской (субъект-субъектной) модели взаимодействия структур публичной власти и организаций гражданского общества в Российской Федерации; в выявление особенностей и места института государственно-общественного партнерства в системе права; в обоснование возможности и целесообразности выделения правового регулирования государственно-общественного партнерства в специализированную отрасль права – права государственно-общественного партнерства и формулировании его отличительных характеристик и прогнозируемых функций; в разработку юридической конструкции государственно-общественного партнерства и авторской концепции соответствующего нормативного правового акта, различных правовых норм и научно обоснованных рекомендаций, нацеленных на ускорение

формирования и стабилизацию правового режима в сфере государственно-общественного партнерства.

Личное участие автора в получении изложенных в диссертации результатов подтверждено их апробацией в виде научных публикациях, а также в форме докладов и выступлений на научно-практических конференциях, семинарах.

В частности, выводы и основные положения изложены в опубликованных монографиях, в разделе коллективной монографии, в комментарии к Федеральному закону от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Материалы авторского исследования были неоднократно представлены на международных, российских и региональных научных конференциях и семинарах, в том числе проводившихся при поддержке Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, палат Федерального Собрания РФ, Общественной палаты РФ.

Результаты мониторинга регионального законодательства об общественном контроле представлены в публичном докладе на пленарном заседании Общественной палаты РФ с участием Председателя Совета Федерации В.И. Матвиенко (14.09.2015 г.) и были использованы при разработке Федерального закона от 23.06.2016 г. № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации». Отдельные результаты были использованы при разработке проекта Концепции содействия развитию социально ориентированных НКО в Российской Федерации (представлена на пленарном заседании Общественной палаты РФ 26.04.2016 г.), а также при разработке федеральных законов о внесении изменений в пункты 1, 5, 6, 12, 13 статьи 31.1 Федерального закона от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

Отдельные теоретические положения диссертационного исследования внедрены в процесс обучения Высшей школы государственного аудита (факультет) МГУ имени М.В. Ломоносова. В частности, для разработки и преподавания дисциплин «Основы противодействия коррупции», «Антикоррупционная деятельность государства», «Актуальные проблемы экономики и права», «Государственно-частное партнерство:

теория и практика», «Общественный контроль» (на русском и английском языках), курса повышения квалификации «Экономическая безопасность и антикоррупционная деятельность государства».

Результаты исследования коррупционных рисков в сфере государственно-общественного партнерства использованы при разработке типовых программ «Роль общественных объединений в противодействии коррупции» и «Антикоррупционная экспертиза: теория и практика» (по поручению Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции).

Выводы и основные положения диссертационного исследования изложены в более чем 80 научных работах, включая четыре монографии, разделы в двух коллективных монографиях, комментарий к Федеральному закону от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», 39 публикаций в ведущих рецензируемых журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Министерства науки и высшего образования РФ, 1 публикации в издании, входящем в базу цитирования Scopus, и 1 – в Web of Science, а также учебное пособие, доклады и методические разработки (всего 57,9 п.л.).

**Структура диссертации** определяется целью, задачами и логикой проведенного научного исследования. Диссертация состоит из введения, трех разделов, шести глав, включающих шестнадцать параграфов, заключения, приложения, списков литературы и иллюстративного материала. Диссертация оформлена в соответствии требованиями Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 24.09.2013 г. № 842 (ред. от 20.03.2021 г.).

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность темы диссертационного исследования, дана оценка степени ее разработанности, определены объект, предмет, цели и задачи исследования, представлена характеристика теоретико-методологической, нормативной и эмпирической базы исследования; сформулированы научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы; изложены основные положения, выносимые на защиту, а также даны оценочные выводы о степени достоверности результатов исследования и сведения об их апробации.

**Раздел I.** *«Конституционная природа и правовые основы государственно-общественного партнерства»* посвящен научному осмыслению государственно-общественного партнерства как социального феномена, который активно развивается под влиянием цифровой трансформации всех сфер жизни общества, и одновременно – как явления, имеющего юридическую значимость и правовую природу.

**Первая глава** - *«Государственно-общественное партнерство как феномен современного общества»* выстроена в логике «диалектической спирали». Вначале автор излагает исходные методологические подходы, позволяющие вычлнить в потоке многообразных событий конкретные факты и тренды, свидетельствующие о становлении нового явления - партнерского типа отношений органов публичной власти и структур гражданского общества. А затем, на основе результатов эмпирических наблюдений, автор переходит к концептуализации феномена государственно-общественного партнерства, анализируя проблемы категориального аппарата и возможности существующих теоретико-методологических подходов применительно к избранной предметной области.

В **параграфе 1.** *«Исходные методологические подходы к рассмотрению феномена государственно-общественного партнерства»* даны общие представления о ракурсе, в котором автор рассматривает основополагающие концепты - человек, общество, государство и взаимоотношения между ними. В качестве отправной точки избран социетальный подход, который представляет общество как единую систему, включающую совокупность различных подсистем, находящихся в сложном, динамично меняющемся взаимодействии, и разработанная в этой парадигме *трехсекторная модель современного демократического общества*. Концепция трехсекторной модели

рассматривает социум во взаимодействии трех базовых подсистем: государственный сектор, коммерческий сектор и некоммерческий сектор. Некоммерческий сектор (он же третий, или добровольческий сектор) понимается в этой парадигме как организационная основа гражданского общества. Каждый сектор имеет свои сферы деятельности, структуру, ресурсы, ценности и культуру, принципы регулирования, нормативную базу. Трехсекторная модель общества позволяет выделять и непротиворечиво описывать различные варианты межсекторального взаимодействия, определять их принципы, механизмы и правовые формы.

Показано, что сущностное ядро и основу для взаимодействия трех секторов (государства, гражданского общества и бизнеса) составляют цели общественного развития, которые современные государства суверенно определяют с учетом всех внешних и внутренних факторов.

Государственный сектор взаимодействует с частным на основе взаимовыгодного интереса, что порождает возможность партнерских отношений, юридически закреплённую в форме государственно-частного партнерства. Партнерство частного сектора с гражданским обществом сфокусировано, главным образом, на вопросах социальной ответственности бизнеса. Что же касается партнерства государственного сектора с некоммерческим, то оно обусловлено добровольным и бескорыстным стремлением граждан участвовать в делах государства. Эти отношения находятся в стадии становления, а их теоретико-правовое осмысление и юридическое оформление (закрепление) находятся в центре внимания настоящего диссертационного исследования.

Отмечая сложности с вычленением из всего многообразия государственно-общественных взаимодействий именно партнерского типа отношений, автор формулирует набор характеристик (признание взаимной ценности; взаимное уважение; наличие общей цели; диалог; взаимное соблюдение прав друг друга; разделение ответственности и др.), которые позволяют выявлять в обширном эмпирическом материале факты, свидетельствующие о развитии соответствующего феномена.

**В параграфе 2 «Институционализация партнерских отношений органов публичной власти и структур гражданского общества»** на основе анализа данных мультидисциплинарных источников автор показывает, что в настоящее время происходит становление нового социального института – государственно-общественного



партнерства, поскольку речь идет о возникновении относительно стабильной модели человеческой деятельности со специфической совокупностью позиций, ролей, норм и ценностей, которая становится «устойчивой чертой социальной жизни». Перед лицом вызовов современного мира растет запрос на новые политико-правовые и социальные технологии, на правовые институты коллективного взаимодействия, на развитие партнерских отношений структур государства и гражданского общества. Объективной, материальной стороной этих процессов является институционализация новых форм взаимодействия государства и структур гражданского общества, механизмов непосредственного участия граждан в управлении делами государства. В различных сферах общественных отношений этот процесс происходит неравномерно. На текущий момент закрепление в праве получили такие новые для России институты, как общественный контроль, социальные партнерства, социально ориентированные некоммерческие организации, которые являются разрозненными элементами общего тренда на становление партнерского типа отношений между структурами публичной власти и гражданского общества.

**Параграф 3** *«Расширение непосредственных контактов граждан и государства – новые возможности для реализации идеалов народовластия»* посвящен рассмотрению взаимосвязей между эффектами цифровой революции и новыми трендами в публичной сфере. Автор приходит к выводу, что благодаря возможностям, которые дает цифровая трансформация всех сторон общественной жизни, партнерство структур государства и гражданского общества всё быстрее приобретает устойчивый характер и структурированные формы. Отмечена перспективность развития такого исследовательского направления, как анализ российского опыта внедрения консультативных форм прямой демократии на базе цифровых платформ – как с точки зрения понимания трансформаций, происходящих в социуме, в системе общественных отношений и сфере политического, так и в том, что касается отражения этих процессов в праве.

**Параграф 4.** *«Государственно-общественное партнерство: современные концептуальные подходы и проблемы категориального аппарата»* посвящен выбору аналитической концепции, способной стать базой для осмысления сущности и

специфических особенностей феномена партнерских отношений государства и общества, его места в жизни социума и роли в общественном развитии.

Многозначность термина «партнерство» и многоаспектность стоящих за ним общественных отношений является отражением характерных черт современного быстро меняющегося мира. В каждой конкретной ситуации этот термин может означать что-то определенное, но не постоянное, сотканное из множества смысловых оттенков и коннотаций из области философии, политологии, экономики, социологии и психологии. Некоторые авторы считают, что идея партнерства настолько вездесуща, что в принципе не поддается строгому определению.

Для решения поставленных задач автор привлекает подходы и результаты различных общественных наук. В частности, политической экономии, в рамках которых концепция партнерства получила развитие либо в форме изучения социальной технологии, направленной на повышение сплоченности органов власти и сообществ через предоставление тех или иных социальных выгод (социальные услуги, труд и занятость), либо анализа процессов взаимодействия и принятия решений между акторами, вовлеченными в проблему совместного управления, когда создаются, защищаются или воспроизводятся те или иные социальные нормы и институты. Важными для решения задач исследования являются концепции социального капитала и демократии участия, институциональные подходы, а также *модель общественно-государственного управления*, которая возникла в результате эволюции теоретических концепций и практических механизмов *совместного управления* и *должного управления*. Особое внимание уделяется возможностям концепта публичной сферы Ю. Хабермаса, который проанализировал феномен «взаимопроникновения» государства и общества с учетом развития современных технологий, показав каким образом происходят встречные процессы «огосударствления общества» и «обобществления государства». Особенно полезной для осмысления сути подлинно партнерских государственно-общественных автор считает концепцию коммуникативного действия Ю. Хабермаса, созданную в попытках найти способ преодоления неадекватного (отчужденного) статуса интеллектуально активной и «политически функционирующей общественности». Для описания ситуации отчужденности философ использует понятие субъект-объектного взаимодействия, когда участники отношений видят в другом не равного себе,

полноправного субъекта, а объект манипулятивного воздействия, средство для достижения своих целей. Преодолеть проблему Ю. Хабермас предлагает путем перехода к качественно новой стадии взаимодействия - субъект-субъектным отношениям, основанным на диалогичности, уважении и восприятии другого в качестве самодостаточной ценности. Только так возможен радикальный поворот общества к свободе и, по мнению автора диссертации, только *в рамках субъект-субъектной, коммуникативной модели отношений* возможно становление и функционирование подлинного государственно-общественного партнерства.

Суммируя эти и другие междисциплинарные подходы, автор определяет государственно-общественное партнерство в предметном поле общественных наук как сферу кооперации и соучастия органов государственной власти и организованных социальных групп в рамках совместной деятельности, направленной на реализацию равно разделяемых принципов и достижение программных целей, на основе доверия между участниками, распределения ответственности, ресурсов, рисков и выгод в течение определенного периода времени.

**Вторая глава** – *«Конституционно-правовая природа государственно-общественного партнерства в Российской Федерации»* посвящена анализу предмета исследования как юридически значимого феномена и правового института.

**В параграфе 1 «Категория “доверие” во взаимосвязи с государственно-общественным партнерством»** представлены результаты авторского исследования правового смысла указанного понятия. Поскольку доверие является важным элементом юридической конструкции государственно-общественного партнерства, эта категория нуждается в юридическом определении. Эта задача крайне сложная, но не уникальная, поскольку в основы права положено множество понятий, имеющих характер этической категории, моральной ценности, философского идеала, которые становятся принципами и целевыми ориентирами для правового регулирования. Хотя доверие по сути своей нематериально, оно основывается на опыте конкретных взаимоотношений сторон, сохранение и укрепление доверия требует целенаправленного взаимодействия, а его уровень может быть измерен методами общественных наук. Сравнительное рассмотрение того, как теория и практика различных наук оперируют концептом доверия, дают возможность повысить его правовую определенность.

Анализ процесса вхождения термина «доверие» в российское правовое поле, показывает, как меняется его смысл и контекст использования в актах различных отраслей права, документах стратегического и доктринально-целевого характера. Сделан вывод, что наряду с закреплением в качестве одного из элементов института конституционно-правовой ответственности должностных лиц и органов власти (понятие утраты доверия), доверие все шире используется в качестве понятия, определяемого как основа легитимности государственной власти, залог стабильности базовых устоев правовой государственности и демократии, народовластия и конституционных свобод. Особое значение имеет сформулированный Конституционным Судом РФ принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства: по мнению автора, эта позиция подтверждает реальную возможность партнерских, субъект-субъектных отношений органов государства и граждан, поскольку обе стороны одинаково вправе ожидать друг от друга соблюдения конституционных норм. Включение в текст действующей Конституции положения о взаимном доверии государства и общества также является основой и стимулом для развития государственно-общественного партнерства, ведь именно доверие является необходимым условием для возникновения самой возможности партнерских отношений, а успешный опыт партнерства укрепляет атмосферу доверия.

**В параграфе 2 «Правовые основы государственно-общественного партнерства в Российской Федерации»** автор использует в качестве методологической основы подходы плюралистической теории, которая полагает объектами правоотношений не только поведение людей, но также результаты этого поведения, различные вещи, нематериальные блага и ценности.

Показано, что государственно-общественное партнерство является значимым юридическим феноменом, правовую основу которого составляют принципы, закрепленные в Конституции РФ, положения документов стратегического целеполагания, нормы, установленные федеральным законодательством, нормативными правовыми актами субъектов РФ, иными актами органов публичной власти.

Системное толкование принципов и норм Конституции РФ позволяют обосновать конституционность государственно-общественного партнерства как качественно новой стадии в отношениях *общества в целом* (а не только гражданского общества) и

государства, истоками которой являются взаимное доверие и ответственность. Хотя действующая Конституция не использует термин «общество», использование представлений современных общественных наук об обществе, как об особой социальной реальности, которой свойственны ряд существенных характеристик, можно обнаружить, что всем этим политико-социологическим признакам отвечает феномен, описываемый конституционным понятием «мы, многонациональный народ Российской Федерации». По мнению автора, феномен социальной реальности, описываемый формулировкой «Мы, многонациональный народ Российской Федерации», - это более высокая сущность и более тесная общность, чем «граждане Российской Федерации». Принадлежность гражданина к общности, понимаемой, как «мы, многонациональный народ Российской Федерации», устанавливает более высокий уровень солидарности, политической и социальной активности людей. Это – современный, качественно более глубокий способ легитимации государства на основе новой формы социальной интеграции, опосредованной правом.

В современной юридической литературе все чаще используется понятие «предметы ведения общественных объединений, участвующих в управлении делами государства». Продолжая логику этого дискурса, автор на базе анализа эмпирических данных выделил и очертил постепенно складывающиеся «предметы совместного ведения» органов публичной власти и структур гражданского общества.

В параграфе сформулировано правовое понятие государственно-общественного партнерства в широком и узком смысле. В *широком* смысле государственно-общественное партнерство представляет собой особый *тип общественных отношений*, предполагающий основанное на взаимном доверии и ответственности сотрудничество органов публичной власти и структур гражданского общества (иными словами - государственного и некоммерческого сектора) для достижения национальных целей развития. В *узком* смысле государственно-общественное партнерство является *организационно-правовой формой* сотрудничества органов публичной власти и структур гражданского общества.

Показано, что государственно-правовое партнерство является правовым институтом – совокупностью правовых норм, регулирующих отношения партнерского взаимодействия между органами публичной власти и структурами гражданского

общества, устанавливаемого с целью совместного решения задач по достижению национальных целей развития. При этом предмет государственно-общественного партнерства как правового института динамично изменяется, развивается и носит комплексный (межотраслевой) характер, поскольку нормы, обеспечивающие его функционирование и формирующие соответствующий правовой режим, на текущий момент входят в систему норм конституционного права, гражданского права, административного права, частично - права социального обеспечения, трудового права (причем, экспансия этого института в другие правовые институты продолжается).

**В параграфе 3.** *«Государственно-общественное партнерство как механизм реализации конституционных принципов»* исследуются возможности и перспективы использования механизма государственно-общественного партнерства для реализации ряда основополагающих конституционных принципов. В первую очередь речь идет о реализации принципов народовластия и социального характера государства в Российской Федерации.

Показано, что поскольку Конституция РФ не содержит жестко установленной «оптимальной» модели демократии, это означает, что на практике соотношение форм осуществления власти народа (прямая, плебисцитарная или представительная демократия), как и используемых моделей демократии (индивидуалистическая, плюралистическая, коллективистская) могут динамически изменяться. Современные технологии и развитие платформенных решений обеспечивают все больше возможностей для прямого народовластия и партиципаторной демократии, когда граждане участвуют во всех ключевых стадиях процесса властвования – от подготовки и принятия решений до контроля за эффективностью их реализации. Именно прямая, непосредственная демократия в случае ее эффективного функционирования на практике приближает воплощение в жизнь идеалов народовластия, обеспечивая наиболее полное участие каждого гражданина в управлении государством.

Что касается реализации социального характера государства, то, по мнению автора, именно идеи социальности и демократии участия выступают одним из главных отличительных признаков государственно-общественного партнерства, основанного на доверии, открытости и равном учете интересов сторон. В свою очередь, конституционный императив социальности государства является определяющим для правового

регулирования отношений в сфере государственно-общественного партнерства, поскольку смысл существования человека в обществе и смысл государственной власти являются взаимосвязанными и взаимообусловленными.

**Раздел II.** *«Государственно-общественное партнерство как предмет правового регулирования: сравнительно-правовой и страноведческий анализ»* посвящен сравнительному исследованию состояния и особенностей регулирования общественных отношений в указанной сфере.

**Первая глава** *«Международный опыт правового регулирования государственно-общественного партнерства»* основана на результатах анализа актов международного права, конституционного законодательства и практики зарубежных стран, а также релевантных рассматриваемым проблемам исследовательских работ.

**В параграфе 1** *«Государственно-общественное партнерство в актах ООН и конституциях зарубежных стран»* дан историко-правовой анализ вхождения понятия «государственно-общественное партнерство» в документы ООН, а также исследованы тексты конституций зарубежных стран на предмет использования указанного концепта и составляющих его терминов.

Хотя резолюции и декларации Генеральной Ассамблеи ООН, согласно ст. 10 Устава ООН, носят рекомендательный характер, эти акты позволяют мировому сообществу согласованно регулировать целые сферы отношений, имеющие глобальное значение. Практический интерес представляет Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 20.12.2013 г. № A/RES/68/234, в которой изложены некоторые ключевые характеристики партнерства, необходимые для правового конструирования исследуемого феномена: «партнерства представляют собой добровольные и основанные на сотрудничестве отношения между различными субъектами, как государственными, так и негосударственными, в рамках которых все участники договариваются совместными усилиями добиваться достижения общей цели или выполнять конкретную задачу и по взаимному согласию совместно нести риски и ответственность и совместно пользоваться ресурсами и достигнутыми результатами».

Таким образом, в рамках международного «мягкого права» важнейшими характеристиками партнерских отношений являются: наличие общей цели и/или общей конкретной задачи; наличие взаимного согласия вступить в партнерские отношения,

деятельно участвовать в партнерстве и выполнять его условия; добровольность отношений; договорный характер отношений; сотрудничество (совместная работа); совместное (равное) разделение рисков; совместное (равное) разделение ответственности; совместное использование ресурсов; совместное пользование достигнутыми результатами (равенство в доступе к созданным благам).

Анализ текстов конституций 193 стран мира показал, что международное конституционное право не оперирует категорией «государственно-общественное партнерство» в буквальном смысле слова, хотя и подразумевает высокую ценность отношений сотрудничества и основанного на доверии партнерства между гражданами и государством.

Правовое регулирование государственно-общественного партнерства за рубежом носит комплексный характер в силу природы и особенностей этого вида общественных отношений.

**Параграф 2.** *«Практический опыт правового регулирования государственно-общественного партнерства за рубежом»* сфокусирован на выявлении полезного опыта зарубежных стран в сфере правового регулирования партнерских отношений государства и общества. Автор полагает, что поскольку развитие «третьего сектора» и государственно-общественного партнерства происходят повсеместно, то анализ успехов и провалов правовой политики государств в этой сфере (с учетом особенностей правовых систем и общего контекста, определяющего страновую специфику) позволяет разрабатывать научно обоснованные рекомендации, пригодные для использования в отечественной практике.

Анализ исследований, посвященных особенностям правового регулирования социальных партнерств, показал, что специалисты традиционно выделяют три основные модели, которые играют роль своеобразных координат в этом многообразном пространстве: скандинавская (или шведская); континентальная (или корпоративная); либеральная (или англо-саксонская) модели социального государства. Но эти модели имеют скорее абстрактно-аналитическое значение, позволяя разграничивать особенности правового регулирования партнерских отношений структур государства и общества, тогда как на практике происходит процесс динамичного изменения и конвергенции разных подходов. Так, на смену строгому разграничению и фиксации заданных



институциональных форм приходят комплексные методы гибкого институционального проектирования и их правового сопровождения. В регулировании сферы партнерских отношений структур государства и общества всё чаще стабилизация правового режима достигается не столько за счет создания норм материального права, сколько сочетанием конституционно установленных принципов с обширным инструментарием процедурного права и методов институционального проектирования.

Особое внимание уделено противоречивому опыту создания «системы социального доверия» в КНР.

**Параграф 3** *«Отличия государственно-общественного партнерства от сходных правовых явлений»* посвящен решению задачи по отграничению государственно-общественного партнерства от социального партнерства и государственно-частного партнерства.

Показано что, хотя все три феномена в основе своей имеют схожий тип отношений – партнерские отношения, они различаются по целому ряду существенных характеристик. Сделан вывод, что государственно-общественное партнерство отличается от иных сходных правовых явлений (государственно-частное партнерство, социальное партнерство) по следующему ряду базовых позиций:

- по составу участников (органы публичной власти и организации гражданского общества);
- по целям и принципам партнерства (совместной участие в решении задач по достижению национальных целей развития, добровольность, взаимное доверие, равноправие, общность целей, объединение ресурсов, разделение рисков и ответственности);
- по содержанию объединяемых ресурсов (правовая определенность, финансовые ресурсы, информационное обеспечение, обеспечение гарантий прав некоммерческого партнера – со стороны государства; кадровые и организационные ресурсы, творческая инициатива, возможность мобилизации дополнительных волонтерских ресурсов для выполнения работ, предоставления услуг, оказания иных видов поддержки на бескорыстной или льготной основе – со стороны некоммерческого партнера);

- по мотивам вступления в партнерские отношения (бескорыстное стремление граждан принимать участие в делах государства, в решении задач общественного развития).

**Вторая глава** «Состояние правового регулирования государственно-общественного партнерства в Российской Федерации» базируется на результатах исследования обширного массива эмпирических данных - нормативных правовых актов РФ и актов субъектов РФ.

В **параграфе 1** «Опыт субъектов Российской Федерации в сфере правового регулирования и стимулирования партнерских отношений структур гражданского общества с органами государственной власти» представлены выводы, основанные на анализе более 150 актов субъектов РФ, принятых с 1995 г. Отмечена высокая активность регионального правотворчества в сфере государственно-общественного партнерства, что связано как с пониманием значения этого ресурса для решения актуальных проблем общественно-политической и социально-экономической жизни регионов, так и с необходимостью реализации общефедеральных установок по переходу к клиенториентированной модели государственного управления. Поскольку региональное законодательство развивалось в опережающем порядке, то сложившееся «правовое поле» объективно является неоднородным по содержанию и структуре, эклектичным, ситуативным.

Анализ показал, что в законодательстве субъектов РФ широко распространено понятие *партнерство*, которое используется для характеристики процесса (со)участия и взаимодействия, с одной стороны, исполнительных органов государственной власти, а с другой стороны, общественных объединений и некоммерческих организаций по решению различных актуальных социально-экономических задач регионального развития. В зависимости от характера решаемых в партнерстве задач и организационно-правовых форм общественного участника, в региональном правовом поле аналитически можно выделить три основных вида партнерств:

социальные партнерства в области социально-трудовых отношений;

партнерства с социально-ориентированными некоммерческими организациями;

государственно-общественные партнерства для укрепления институтов гражданского общества путем поддержки общественной самоорганизации, самоуправления и самодеятельности граждан.

На практике существуют также смешанные и переходные формы партнерств, в рамках которых, помимо задач из сферы социальной политики, решается более широкий круг проблем саморазвития и самоуправления в региональных сообществах на основе демократии участия.

Особый интерес представляет опыт Санкт-Петербурга и Кабардино-Балкарской Республики, создавших концептуальные документы в парадигме не государственно-общественного, а общественно-государственного партнерства, подчеркивая тем самым (хотя и символически) уважительное отношение к общественному участнику.

**Параграф 2** *«Актуальные проблемы в сфере правового регулирования отношений государственно-общественного партнерства в Российской Федерации»* раскрывает особенности становления правового регулирования по предмету исследования на федеральном уровне, анализирует причины и следствия существующих проблем.

Одним из источников проблем, связанных с неоднородностью и недостаточной эффективностью действительного права, видится тот факт, что в условиях быстро меняющегося мира развитие форм и механизмов партнерских отношений государства и общества осуществляется методами институционального проектирования, тогда как собственно правовое регулирование (де-факто – легализация социальных инноваций) происходит с запаздыванием. Анализ показал, что многие элементы формирующегося правового и социального порядка в указанной сфере общественных отношений возникли благодаря решениям Президента РФ, актам Правительства РФ, а также обширному, но крайне противоречивому региональному правотворчеству.

Фактически, в России в период 2006-2013 гг. впервые на государственном уровне был реализован комплекс мер, который можно охарактеризовать как крупную *социальную инновацию*, не только изменившую основу взаимодействия государства и институтов гражданского общества, но и создавшую правовые и институциональные рамки ускоренного формирования института государственно-общественного партнерства.

Участие федерального законодателя в создании институционально-правовых условий для развития партнерских отношений государства и общества носило по большей части запаздывающий, реактивный характер (особенно в сравнении с проактивной позицией Президента и Правительства РФ), а в ряде случаев – стимулировало рост стихийного регионального законотворчества, что вело к углублению неоднородности правового поля.

Так, анализ действующего российского законодательства в сфере оказания социальных услуг и поддержки позволяет сделать общий вывод, что на практике наблюдается смешение понятий государственно-частное и государственно-общественное партнерство, сохраняются значительные пробелы и противоречия в действующих нормативных правовых актах, что порождает правовую неопределенность и препятствует становлению и развитию института государственно-общественного партнерства.

Государственно-общественное партнерство, будучи в широком смысле особой сферой общественных отношений, на сегодняшний день не имеет системной правовой регламентации, остается практически неурегулированным.

**Параграф 3** *«О перспективах становления права государственно-общественного партнерства как отрасли современного права»* посвящен теоретическим размышлениям автора об основаниях и целесообразности выделения действительных и прогнозируемых правовых норм, регулирующих процессы оформления, функционирования и целенаправленного развития партнерских отношений государства и общества, в единый комплекс, объединенный общим предметом и задачами регулирования.

Аргументируется, что прогнозируемое право государственно-общественного партнерства объективно будет носить комплексный, межотраслевой характер, что определяется как особенностями объекта регулирования (многогранность, нестабильность, переплетённость с другими сферами общественных отношений), так и особенностями современного права (неравномерность, изменчивость).

Автор полагает, что уникальность формирующейся новой отрасли права заключается в сочетании характеристик, свойственных как публичному, так и частному праву, а также в одновременном включении норм материального и процессуального права.

Первое обстоятельство связано с особенностями государственно-общественного партнерства как феномена новой общественно-политической и социально-экономической реальности (и одновременно – инструмента перехода к целевой модели развития социума как общества, основанного на доверии и ответственности), который предполагает равный учет интересов всех сторон взаимодействия – государства и общества (причем, не только облеченных в форму институтов гражданского общества, но также и неинституционализированных сообществ, включая сетевые).

Второе обстоятельство связано с особенностями решаемой задачи правового регулирования и уникальностью условий, в которых этот процесс происходит. В ситуации, когда требующий урегулирования социальный феномен находится в процессе становления и развития, нормы материального права, направленные на непосредственное регулирование отношений партнерства государства и общества, могут быстро терять актуальность в силу отставания темпов правотворчества от скорости изменения предмета регулирования, а потому они должны быть сопровождаемы процессуальными нормами, определяющими порядок и процедуры реализации партнерского взаимодействия, права и обязанности сторон, а также механизмы оценки значимости для развития социума результатов партнерства. Фактически, нормы материального права дают необходимую базу для снижения неопределенности в очерчивании границ предмета регулирования и стабилизации принципиальных основ соответствующей системы общественных отношений (партнерское взаимодействие государства и общества), а широкий набор норм процессуального характера обеспечивает свободу социального творчества, отбор и закрепление наиболее эффективных форм государственно-общественного партнерства в рамках целевой модели.

В параграфе сформулированы основные функции права государственно-общественного партнерства: политическая, экономическая, информационно-коммуникативная, ценностная, охранительная, оценочная.

Отмечены новые тренды, ведущие к изменению в оценочной функции права в регулируемой сфере. Если в классическом понимании нормы права дают оценку поведения личности, ее решений и поступков, то логика партнерства и равного учета интересов сторон с неизбежностью требует разработки правовых механизмов оценки «поведения» государства (принятых решений, предпринятых действий). Этот процесс

происходит в настоящее время, но еще не стал предметом рефлексии собственно юридической доктрины. Становление, институционализация и легализация механизмов общественной оценки, экспертизы, общественного контроля – яркие проявления творческого развития оценочной функции права в современных реалиях.

Внутренняя логика **Раздела III** *«Развитие государственно-общественного партнерства как организационно-правовой формы сотрудничества государства и общества в Российской Федерации»* - исходит из того, что в настоящее время самыми актуальными задачами в регулируемой сфере общественных отношений являются следующие:

1) завершить формирование *основ правового режима* для сферы публичной политики в целом и отношений партнерства государства и общества в частности;

2) сформировать барьеры, препятствующие негативным эксцессам стихийного социально-политического творчества.

3) обеспечить необходимые правовые *стимулы* для целенаправленного позитивного развития совместного участия структур государственной власти и гражданского общества в решении стратегически важных задач.

В соответствии с этой логикой **Первая глава** *«Перспективы развития правового обеспечения государственно-общественного партнерства в Российской Федерации»* состоит из **двух параграфов**, представляющих авторские разработки в области правового регулирования основ государственно-общественного партнерства и обеспечения мер антикоррупционной профилактики в этой сфере.

**Параграф 1** излагает авторскую концепцию федерального закона «Об общих принципах государственно-общественного партнерства в Российской Федерации» (текст законопроекта - Приложение А).

Законопроект направлен на стабилизацию правопорядка в сфере партнерских взаимоотношений государства и общества на федеральном и региональном уровнях путем установления общих принципов правового регулирования государственно-общественного партнерства.

Разработанная модель правового регулирования сочетает установление долгосрочных партнерских отношений с крупными организациями гражданского общества, специализирующимися на конкретных целевых направлениях общественного

развития, с гибкостью методов его реализации в форме среднесрочных и краткосрочных проектов. Возможность эффективной реализации этих решений на практике зависит в том числе от развития информационно-технологической базы, обеспечивающей высокое качество и результативность взаимодействия институтов государства и гражданского общества по достижению целей общественного развития.

Важнейшие задачи, которые могут и должны быть реализованы в рамках взаимодействия органов публичной власти и институтов гражданского общества, определяются в документах стратегического развития Российской Федерации. основополагающим актом, позволяющим четко определить предмет, основные направления и задачи государственно-общественного партнерства, автор считает Указ Президента РФ от 21.07.2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», который определил следующие национальные цели развития:

- а) сохранение населения, здоровье и благополучие людей;
- б) возможности для самореализации и развития талантов;
- в) комфортная и безопасная среда для жизни;
- г) достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство;
- д) цифровая трансформация.

В параграфе проанализирован ряд других стратегических документов, способствующих конкретизации целей и задач государственно-общественного партнерства.

Вовлечение структур гражданского общества в партнерство с публичной властью для решения задач, способствующих достижению национальных целей, соответствует общественным интересам и реализует потребность граждан, обладающих активной жизненной позицией, непосредственно участвовать в делах государства и его политики, нацеленной на осуществление прорывного развития России, увеличение численности населения страны, повышение уровня жизни граждан, создание комфортных условий для их проживания, раскрытия таланта каждого человека.

В предлагаемом законопроекте устанавливаются: сфера действия закона, принципы, цели, задачи партнерства, определяются субъекты партнерства, его предмет и содержание, права и обязанности сторон, источники финансирования и иные ресурсы,

принципы разделения рисков, ответственности, оценки результатов партнерства, санкции за возможные нарушения партнерских отношений, принципы разрешения споров.

Законопроект вводит в правовой оборот следующие понятия и термины в сфере государственно-общественного партнерства:

1) государственно-общественное партнерство - юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков и ответственности сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и общественного партнера, с другой стороны, которое осуществляется в установленных законодательством формах на основании соглашения о государственно-общественном партнерстве, заключенного в соответствии с настоящим Федеральным законом для совместного решения задач по достижению национальных целей развития;

2) проект государственно-общественного партнерства - проект, планируемый для реализации совместно публичным партнером и общественным партнером, основанный на принципах государственно-общественного партнерства;

3) соглашение о государственно-общественном партнерстве – гражданско-правовой договор между публичным партнером и общественным партнером, заключенный на определенный соглашением срок в порядке и на условиях, установленных настоящим Федеральным законом;

4) публичный партнер - Российская Федерация, от имени которой выступает Правительство РФ или уполномоченный им федеральный орган исполнительной власти, либо субъект РФ, от имени которого выступает высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ или уполномоченный им орган исполнительной власти субъекта РФ;

5) общественный партнер – отраслевая общероссийская общественная организация, объединяющая общественные и некоммерческие организации федерального и регионального значения, защитившая проект соглашения о государственно-общественном партнерстве и обладающая ресурсами для исполнения проекта, с которой в соответствии с настоящим Федеральным законом заключено соглашение;

6) Координационный совет по вопросам государственно-общественного партнерства при Президенте РФ – совещательный и консультативный орган при Президенте РФ, образованный в целях обеспечения взаимодействия федеральных,



региональных и муниципальных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных объединений и других структур гражданского общества при рассмотрении вопросов, связанных с развитием государственно-общественного партнерства и координацией проектов государственно-общественного партнерства;

7) прямое соглашение - гражданско-правовой договор, заключенный между публичным партнером и общественным партнером в целях регулирования условий и порядка их взаимодействия в течение срока реализации соглашения, а также при изменении и прекращении соглашения.

В параграфе 2 *«Концепция антикоррупционной профилактики в сфере государственно-общественного партнерства»* представлена указанная авторская концепция. Отмечено, что, хотя подлинно партнерские (субъект-субъектные) отношения государства и общества могут развиваться лишь на основе ценностей доверия и взаимной ответственности, эта модель является идеальной, умоглядной. На практике государственно-общественное партнерство не гарантировано от рисков коррупции, конфликтов интересов, нарушения принципа равенства сторон и взаимной открытости и подотчетности.

Выявлены следующие источники коррупционных рисков, способных негативно влиять на качество дальнейшего становления и развития партнерских отношений государства и общества.

- отсутствие правовой регламентации института государственно-общественного партнерства на федеральном уровне;
- неравномерность законодательства на региональном уровне;
- недостаток мер профилактики коррупции в сфере государственно-общественного партнерства;
- фрагментарное информационное сопровождение;
- недостатки контрольных механизмов.

В качестве зон коррупционных рисков выделяются: подзаконное нормотворчество; наличие дублирующих актов регулирования; недостаточная прозрачность и эффективность механизмов выбора общественного партнера; отсутствие прозрачной процедуры финансирования и развитых механизмов оценки результатов проектов в сфере

государственно-общественного партнерства; недостаток открытой информации о результатах проектов и их реальном вкладе в решение задач по достижению национальных целей развития

Концепция антикоррупционной профилактики ориентирована на устранение условий и причин возникновения коррупционных проявлений в сфере государственно-общественного партнерства и содержит комплекс практических рекомендаций по принятию ряда законопроектов и дополнений в действующие нормативные правовые акты.

**Вторая глава** *«Развитие методов правового регулирования в контексте становления и совершенствования практики государственно-общественного партнерства»* посвящена авторским предложениям и практическим рекомендациям, нацеленным на создание правовых стимулов для развития различных форм государственно-общественного партнерства.

**В параграфе 1** *«Внутренние и внешние правовые стимулы совершенствования государственно-общественного партнерства в Российской Федерации»* сформулированы рекомендации о перспективных методах правового стимулирования развития отношений государственно-общественного партнерства. Как отмечал С.С. Алексеев, должное соотношение дозволений и запретов в социальном регулировании, морали и права, оказывает определяющее воздействие на жизнь общества. С этой точки зрения, предложенные меры правового стимулирования являются не просто дополнением, но неотъемлемой частью эффективного правового обеспечения института государственно-общественного партнерства.

Создание благоприятных правовых условий для общественно-государственного партнерства предполагает устранение барьеров для его развития. Среди таких барьеров - недостаток эффективной обратной связи между партнерами; отсутствие прозрачности; недостаток информирования; коррупционные риски. Объективным следствием этого является низкий уровень доверия между структурами государства и общества – участниками партнерских отношений, что противоречит самой сути этого института и препятствует его полноценному становлению.

Для повышения доверия и открытости как основы партнерских отношений государства и общества автор предлагает реализовать две группы мер правового

стимулирования, направленные (а) на совершенствование «внутреннего качества» организаций – участников государственно-общественного партнерства и стандартов их деятельности (*внутренние правовые стимулы*), и (б) на повышение качества самих партнерских отношений государства и общества и создание благоприятных условий для их реализации (*внешние правовые стимулы*).

**В параграфе 2** «Совершенствование правовых стимулов для развития социального предпринимательства как одной из перспективных форм партнерства государства и общества» особое внимание уделено обоснованию необходимости и направлениям правового стимулирования развития *социального предпринимательства*, в котором автор видит одну из перспективных форм развития взаимовыгодных партнерских отношений государства и общества в лице социально ориентированного предпринимателя.

**В заключении** сформулированы основные выводы теоретического и практического характера, демонстрирующие, что поставленные цели и задачи диссертационного исследования достигнуты, определяются перспективные проблемные области в сфере конституционно-правового исследования феномена партнерских отношений государства и общества, а также предлагаются направления и пути совершенствования правового режима функционирования государственно-общественного партнерства.

Показано, что в современном мире партнерские отношения нужны не только для привлечения частного сектора и организаций гражданского общества в помощь государству для решения социально значимых задач. Партнерство – более эффективный канал реализации государственной политики в сравнении с традиционным подходом, когда политические мероприятия осуществляются «сверху вниз» - только структурами государства в парадигме субъект-объектных отношений. Этот вывод особенно актуален в контексте цифровой трансформации всех сфер общественных отношений, ведущей к изменению форм и методов осуществления демократии.

Партнерство государства и общества, являющееся предметом настоящего исследования, - яркий пример комплексного феномена, эффективное урегулирование которого требует согласованного «участия» сразу нескольких отраслей права – конституционного, административного, гражданского, информационного.

Представляется, что настоящее диссертационное исследование вносит свой вклад в обеспечение адекватного ответа отечественной правовой науки на вызовы цифровой революции.

**Основные научные результаты диссертационного исследования** отражены в следующих работах автора:

### **ПУБЛИКАЦИИ АВТОРА ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ**

#### **Работы, опубликованные в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных для защиты в диссертационном совете МГУ по специальности:**

1. Шапкина, Е.А. Доверие как основа государственно-общественного партнерства в информационном обществе // Гражданское общество в России и за рубежом. - 2019. - № 4. - С. 20-25 (0,7 п.л.), (5-летний импакт-фактор РИНЦ: 0,319).

2. Шапкина, Е.А. Правовой анализ материальной и нематериальной составляющей категорий «общественное благо» и «смешанные блага» // Право и экономика. - 2019. - № 11 (381). - С. 9-12 (0,4 п.л.), (5-летний импакт-фактор РИНЦ: 0,472).

3. Шапкина, Е.А. Социальное предпринимательство как перспективная форма партнерства государства и общества // Аграрное и земельное право. – 2019. - № 10(178). - С. 83-89 (0,2 п.л.), (5-летний импакт-фактор РИНЦ: 0, 215).

4. Шапкина, Е.А. Вопросы государственно-общественного партнерства при формировании правовых основ информационного общества // Право и государство: Теория и практика. - 2019. - № 8 (176). - С. 124-126 (0,3 п.л.), (5-летний импакт-фактор РИНЦ: 0,145).

5. Шапкина, Е.А. Правовые основы предоставления государственных услуг в электронной форме (на примере оформления земельных участков) // Аграрное и земельное право. - 2019. - № 7 (175). - С. 118 – 120 (0,3 п.л.), (5-летний импакт-фактор РИНЦ: 0, 215).

6. Шапкина, Е.А. Аспекты выявления и пресечения нарушений конституционной свободы экономической деятельности в информационной среде //

Аграрное и земельное право. - 2019. - № 6 (174). - С. 128-130 (0,4 п.л.), (5-летний импакт-фактор РИНЦ: 0, 215).

7. Шапкина, Е.А., Марчук, П.В. Партнерство государства и общества в сфере экологической безопасности // Аграрное и земельное право. - 2019. - № 4 (172). - С. 90-93 (0,2 п.л. авт.), (5-летний импакт-фактор РИНЦ: 0, 215). (личный вклад 0,1 п.л.)

8. Шапкина, Е.А. Конституционные принципы социального государства // Аграрное и земельное право. - 2019. - № 3 (171). - С.59 – 64 (0,6 п.л.), (5-летний импакт-фактор РИНЦ: 0, 215);

9. Шапкина, Е.А. Основы партнерства государства и общества в реализации конституционно-правовых механизмов защиты свободы экономической деятельности // Право и государство: теория и практика. - 2018. - № 9 (165). - С.88 – 93 (0,5 п.л.), (5-летний импакт-фактор РИНЦ: 0,145).

10. Шапкина, Е.А. Конституционно-правовой анализ регулирования экономической деятельности и статус некоммерческой организации как субъекта предпринимательской деятельности в Российской Федерации // Вестник Московского университета. Серия 26: Государственный аудит. - 2018. - № 4. - С. 94 – 101 (0,4 п.л.), (5-летний импакт-фактор РИНЦ: 0,107).

11. Шапкина, Е.А. Конституционно-правовое регулирование и организационные формы взаимодействия государства и институтов гражданского общества во Франции // Право и государство: теория и практика. - 2018. - № 10. - С. 31-36 (0,4 п.л.), (5-летний импакт-фактор РИНЦ: 0,145).

12. Шапкина, Е.А., Яресько, А.И. Общественный контроль как инструмент формирования нетерпимости к коррупционному поведению // Право и государство: теория и практика. - 2017. - № 12 (156). - С. 37-41 (0,5 п.л.), (5-летний импакт-фактор РИНЦ: 0,145). (личный вклад 0,25 п.л.)

13. Шапкина, Е.А. Общественный мониторинг трудоустройства выпускников образовательных учреждений высшего профессионального образования // Гражданское общество в России и за рубежом. -2017. - № 1. - С. 46-48 (0,3 п.л.), (5-летний импакт-фактор РИНЦ: 0,319).

14. Шапкина, Е.А. Мхитарян М.К. Проблемы финансово-правовых и административных механизмов регулирования системы здравоохранения // Вестник МГУ

имени М.В. Ломоносова. Серия: Государственный аудит. - 2017. - № 1. - С. 83-91 (0,6 п.л.), (5-летний импакт-фактор РИНЦ: 0,107). (личный вклад 0,3 п.л.)

15. Шапкина, Е.А. Маркеры коррупции как элемент системы управления конфликтом интересов // Вестник МГУ имени М.В. Ломоносова. Серия: Государственный аудит. - 2016. - № 4. - С. 71-75 (0,5 п.л.), (5-летний импакт-фактор РИНЦ: 0,107).

16. Шапкина, Е.А. Аспекты эффективности системы образования в Российской Федерации // Вестник МГУ имени М.В. Ломоносова. Серия: Государственный аудит. - 2016. - № 1. - С. 63-70 (0,7 п.л.), (5-летний импакт-фактор РИНЦ: 0,107).

17. Шапкина, Е.А. Анализ Европейской социальной модели и аспектов партнерства институтов государства и общества в Евросоюзе // Гражданское общество в России и за рубежом. - 2016. - № 2. - С. 36-40 (0,4 п.л.), (5-летний импакт-фактор РИНЦ: 0,319).

18. Шапкина, Е.А. Формирование правовой модели социального партнерства в России // Законодательство. - 2016. - № 4. - С. 56-58 (0,3 п.л.), (5-летний импакт-фактор РИНЦ: 0,174).

19. Шапкина, Е.А. Конституционная основа и функция государственно-частного партнерства в России // Конституционное и муниципальное право. - 2014. - №5. - С. 16-18 (0,6 п.л.), (5-летний импакт-фактор РИНЦ: 0,986).

20. Шапкина, Е.А. О повышении эффективности государственно-частного партнерства // Юридический мир. - 2014. - № 4. - С. 14-17 (0,5 п.л.), (5-летний импакт-фактор РИНЦ: 0,154).

21. Шапкина, Е.А. Государственно-общественное партнерство // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 4. С. 6-10 (0,5 п.л.), (5-летний импакт-фактор РИНЦ: 0,568).

22. Шапкина, Е.А. Государственные услуги как форма реализации государственно-частного партнерства // Законодательство. - 2011. - № 6. - С. 52-57 (0,6 п.л.), (5-летний импакт-фактор РИНЦ: 0,174).

23. Шапкина, Е.А. Повышение качества высшего юридического образования как этап развития правового государства // Юридическое образование и наука. - 2011. - № 1. - С. 28-31 (0,3 п.л.), (5-летний импакт-фактор РИНЦ: 0,154).

### **Монографии, учебные, учебно-методические пособия, комментарии**

24. Шапкина, Е.А. Правовое регулирование государственно–общественного партнерства - М.: Издательство Института динамики, 2019. – 172 с.

25. О полномочиях и общественном контроле в системе местного самоуправления. Коллективная монография / Л.А. Андреева, Н.В. Гаврилова, Д.В. Замышляев, М.В. Зюзьков, О.Б. Иванов, А.Ю. Кирьянов, А.М. Козлов, А.А. Костыгова, Е.А. Ладыгина, А.С. Люсова, М.В. Пальцева, Д.В. Фадеев, Е.А. Шапкина - М.: Общественная палата Российской Федерации. Изд. Печатай просто, 2016. – 144 с.

26. Шапкина, Е.А. Государственно-частное партнерство: теория и практика / Saarbrücken, Deutschland: Akademikerverlag Gmhb Co, 2013. – 239 с.

27. Шапкина, Е.А. Теория и практика антикоррупционной деятельности государства - М.: Государственный научно-исследовательский институт системного анализа Счетной палаты Российской Федерации, 2011. – 228 с.

28. Шапкина, Е.А. Комментарий к ст. 8, 9, 10 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Батрова, Т.А., Антропцева, И.О., Воробьев, Н.И., Шапкина, Е.А., Пушкин, А.В., Артемьев, Е.В., Рузанов, И.В., Канделаки, Г.Г., Богатырева, Н.В., Котухов, С.А. Комментарий к Федеральному закону от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». - М.: Справочно-правовая система по законодательству Российской Федерации ГАРАНТ, 2016.

### **Иные публикации**

29. Elena A. Shapkina. Legal regulation of State-Society Partnership. Revista Genero & Direito. Vol. 9, -№ 3, P. 398-422 (WoS).

30. Zotov, V., Koniagina, M., Picalova, E., Shapkina, E., Stepanova, D. Experience in implementing students business incubator in entrepreneurship education / V. Zotov, M. Koniagina, E. Picalova, E. Shapkina, D. Stepanova // Journal of entrepreneurship education. - 2019. - Vol. 22. - Issue 4 (SCOPUS).

31. Шапкина, Е.А. Доверие как основа формирования функций права государственно-общественного партнерства // Юридическая наука. - 2019. - № 9. - С. 18-21 (0,5 п.л.), (5-летний импакт-фактор РИНЦ: 0,154).

32. Шапкина, Е.А. Гендерная идентичность в интернет-пространстве // EUROPEAN RESEARCH: сборник статей XVI Международной научно-практической конференции. В 2 ч. Ч. 2. - Пенза: МЦНС «Наука и Просвещение», 2018. - С. 221-224, (0,4 п.л.).

33. Шапкина, Е.А. Вопросы сотрудничества России и Китая в социальной сфере // Миграционное право. - 2016. - № 1. - С. 38-40 (0,4 п.л.), (5-летний импакт-фактор РИНЦ: 0,457).

34. Шапкина, Е.А. Общественный контроль как механизм реализации права на участие в управлении делами государства // Мониторинг правоприменения. - 2015. - № 4. - С. 28-33 (0,4 п.л.), (5-летний импакт-фактор РИНЦ: 1,042).

35. Шапкина, Е.А. Государственное управление и взаимодействие (партнерство) государства и общества на примере противодействия коррупции (административно-правовой аспект) // European Social Science Journal. - 2014. - № 8-1 (47). - С. 542-547 (0,4 п.л.), (5-летний импакт-фактор РИНЦ: 0,202).

36. Шапкина, Е.А. Взаимодействие государства, общества и частного сектора в реализации проектов государственно-частного партнерства // Инновации и инвестиции. Научно-аналитический журнал. - 2013. - № 8. - С.28-29 (0,4 п.л.), (5-летний импакт-фактор РИНЦ: 0,317).

37. Шапкина, Е.А. Международно-правовые аспекты взаимодействия государства и общества в противодействии коррупции // Научный журнал «Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук». - 2012. - № 9. - С. 207-212 (0,7 п.л.), (5-летний импакт-фактор РИНЦ: 0,201).

38. Шапкина, Е.А. Конституционное право на информацию при реализации государственно-частного партнерства в Российской Федерации / Е.А. Шапкина // Вестник Московского университета. Серия 26: Государственный аудит. - 2012. - № 2. - С. 16-23 (0,7 п.л.), (5-летний импакт-фактор РИНЦ: 0,107).

39. Шапкина, Е.А. Конституционные основы взаимодействия государства и институтов гражданского общества в противодействии коррупции / Е.А. Шапкина //



Ученые труды Российской Академии адвокатуры и нотариата. - 2011. - № 2. - С. 53-58 (0,4 п.л.), (5-летний импакт-фактор РИНЦ: 0,107).

40. Шапкина, Е.А. Государственно-частное партнерство: модели реализации / Е.А. Шапкина // Вестник Московского университета. Серия 26: Государственный аудит. - 2010. - № 2. - С. 25-32 (0,7 п.л.), (5-летний импакт-фактор РИНЦ: 0,107).