

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М.В. ЛОМОНОСОВА
ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

На правах рукописи

Шапкина Елена Анатольевна

**Государственно – общественное партнерство:
проблемы теории, методологии, практики**

Специальность 5.1.2 - Публично-правовые
(государственно-правовые) науки

ДИССЕРТАЦИЯ
на соискание ученой степени
доктора юридических наук

Научный консультант:
доктор юридических наук,
профессор
С.В. Степашин

Москва – 2023

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	4
РАЗДЕЛ I. КОНСТИТУЦИОННАЯ ПРИРОДА И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ОБЩЕСТВЕННОГО ПАРТНЕРСТВА.....	28
Глава 1. Государственно-общественное партнерство как феномен современного общества	28
§ 1. Исходные методологические предпосылки к рассмотрению феномена государственно-общественного партнерства	28
§ 2. Институционализация партнерских отношений органов публичной власти и структур гражданского общества.....	43
§ 3. Расширение непосредственных контактов граждан и государства – новые возможности для реализации идеалов народовластия	63
§ 4. Государственно-общественное партнерство: современные концептуальные подходы и проблемы категориального аппарата.....	78
Глава 2. Конституционно-правовая природа государственно- общественного партнерства в Российской Федерации	100
§ 1. Категория «доверие» во взаимосвязи с государственно- общественным партнерством.....	100
§ 2. Правовые основы государственно-общественного партнерства в Российской Федерации	121
§ 3. Государственно-общественное партнерство как механизм реализации конституционных принципов.....	149
РАЗДЕЛ II. ГОСУДАРСТВЕННО-ОБЩЕСТВЕННОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК ПРЕДМЕТ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ И СТРАНОВЕДЧЕСКИЙ АНАЛИЗ	164
Глава 1. Международный опыт правового регулирования государственно-общественного партнерства.....	164
§ 1. Государственно-общественное партнерство в актах ООН и конституциях зарубежных стран.....	164
§ 2. Практический опыт правового регулирования государственно- общественного партнерства за рубежом	173

§ 3. Отличия государственно-общественного партнерства от сходных правовых явлений.....	188
Глава 2. Состояние правового регулирования государственно-общественного партнерства в Российской Федерации	196
§ 1. Опыт субъектов Российской Федерации в сфере правового регулирования и стимулирования партнерских отношений структур гражданского общества с органами государственной власти	196
§ 2. Актуальные проблемы в сфере правового регулирования отношений государственно-общественного партнерства в Российской Федерации.....	224
РАЗДЕЛ III. РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ОБЩЕСТВЕННОГО ПАРТНЕРСТВА КАК ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ ФОРМЫ СОТРУДНИЧЕСТВА ГОСУДАРСТВА И ОБЩЕСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	237
Глава 1. Перспективы развития конституционно-правового обеспечения государственно-общественного партнерства в Российской Федерации.....	237
§ 1. Концепция федерального закона «Об общих принципах государственно-общественного партнерства в Российской Федерации».	241
§ 2. Концепция антикоррупционной профилактики в сфере государственно-общественного партнерства.....	257
Глава 2. Развитие методов правового регулирования в контексте становления и совершенствования практики государственно-общественного партнерства.....	282
§ 1. Внутренние и внешние правовые стимулы совершенствования государственно-общественного партнерства в Российской Федерации	282
§ 2. Совершенствование правовых стимулов для развития социального предпринимательства как одной из перспективных форм партнерства государства и общества	287
Заключение	292
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ	298
ПРИЛОЖЕНИЕ А	364

ВВЕДЕНИЕ

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 порождать 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. Нерсисянца, 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. Околёсновой, 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. Нерсисянца, 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, деbüroкратизации, 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 законотворчества 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 40 научных работах, включая четыре монографии, разделы в двух коллективных монографиях, комментариев 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», 11 публикаций в ведущих рецензируемых журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Министерства науки и высшего образования РФ, из них 23 публикаций по теме диссертации, входящих в перечень утвержденный решением Ученого совета МГУ 28 декабря 2020 года, 1 публикация 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 26.01.2023 г.) и Положения о присуждении ученых степеней в Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова с действующими изменениями и дополнениями.

РАЗДЕЛ I. КОНСТИТУЦИОННАЯ ПРИРОДА И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ОБЩЕСТВЕННОГО ПАРТНЕРСТВА

Глава 1. Государственно-общественное партнерство как феномен современного общества

§ 1. Исходные методологические предпосылки к рассмотрению феномена государственно-общественного партнерства

Прежде, чем перейти к изложению содержательных результатов исследования, необходимо дать общие представления о ракурсе, в котором автор рассматривает основополагающие концепты правовой науки - человек, общество, государство и взаимоотношения между ними.

Для того, чтобы вычленить государственно-общественное партнерство как специфическое явление современной социальной жизни и разработать юридическую конструкцию этого феномена, представляется целесообразным редуцировать всё многообразие характеристик и диалектических взаимосвязей общества и государства до известной социетальной трехсекторной модели современного демократического общества. Социетальный подход¹ рассматривает общество как единую систему, включающую совокупность различных подсистем, находящихся в сложном, динамично меняющемся взаимодействии.

Человек в процессе своей жизнедеятельности вступает в самые различные отношения с другими людьми, которые могут быть систематизированы, сгруппированы в соответствии с их особенными чертами. Как пишет А.С. Автономов, такие группы общественных отношений, которые характеризуют стороны человеческой деятельности, именуются секторами².

¹ См., например: Парсонс Т. Понятие общества: компоненты и их взаимоотношения // Американская социологическая мысль: Тексты / Под. ред. В.И. Добренкова. – М.: Изд. Международного ун-та Бизнеса и Управления, 1996. С. 494–526.

² Социальные технологии межсекторного взаимодействия в современной России: учебник / А. С. Автономов [и др.; под общ. ред. А. С. Автономова]; М-во труда и соц. развития Рос. Федерации, Ин-т государства и права Рос. акад. наук, Рос. благотвор. фонд "Нет алкоголизму и наркомании" (НАН). - М.: Фонд НАН, 2003. - С. 10-11.

Долгое время не только отечественная, но и западная политология и социальная наука структурировала жизнь общества (включая сферу экономики) по признаку: государственное - негосударственное, или в других терминах, общественное (публичное) - частное. То есть речь шла о «двухсекторной» модели общества. Примерно в конце 1980-х годов появились идеи, согласно которым для устойчивого функционирования общества необходимо наличие независимой «третьей силы»³ - структур, объединяющих ответственных, инициативных и способных к самоорганизации граждан, заинтересованных в участии в делах государства, в том числе путем развития механизмов общественного контроля. К началу 1990-х гг. сложилась концепция трехсекторной модели общества, которая рассматривает общество во взаимодействии трех базовых подсистем: государственный сектор, коммерческий сектор и некоммерческий сектор. Некоммерческий сектор, он же «третий сектор» (иногда – «добровольческий сектор»⁴), понимается исследователями как организационная основа гражданского общества⁵. Каждый сектор имеет свои сферы деятельности, структуру, ресурсы, ценности и культуру, принципы регулирования, нормативную базу и т.д.

Трехсекторная модель общества позволяет выделять различные варианты межсекторального взаимодействия, определять их принципы и правовые формы⁶ (см. Рисунок 1).

³ См., например: Хайек Ф.А. Общество свободных / Фридрих А. Хайек ; пер. с англ. А. Кустарева; ред. Ю. Колпера; предисл. Э. Батлера. – Лондон: Overseas Publications Interchange Ltd, 1990. – С. 84–87.

⁴ Аузан А.А., Тамбовцев В.Л. Экономическое значение гражданского общества // Вопросы экономики. – 2005 - № 5. - С. 28-49.

⁵ Кудринская Л.А. Социетальная трехсекторная модель общества как методология исследования современных организаций // Омский научный вестник. - 2015. - № 1 (135). - С. 204.

⁶ Технологии общественного участия и межсекторного социального партнёрства. Методическое пособие / под ред. М.Б. Горного – СПб.: Норма, 2013. – 95 с.; Социальное партнёрство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах: практика межсекторного взаимодействия. / Практическое пособие (на рус. яз.) / Под редакцией А. Е. Шадрина, заместителя директора Департамента стратегического управления (программ) и бюджетирования Минэкономразвития России — М.: Агентство социальной информации, 2008. — 488 с.; Галлямов Р. Р., Горбунова Г. Д. Отечественные и зарубежные определения понятия «межсекторное социальное партнёрство»: сравнительный анализ основных подходов

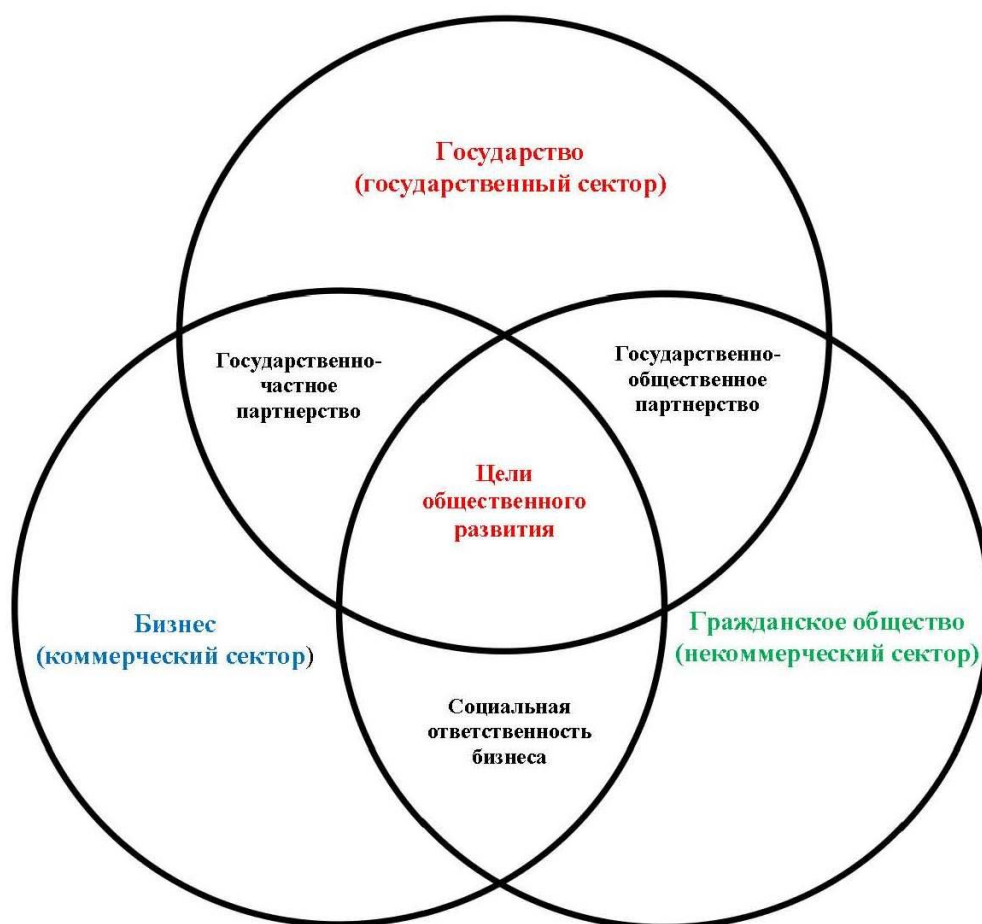


Рисунок 1 – Трехсекторная модель партнерских отношений

Сущностное ядро и основу для взаимодействия государства, гражданского общества и бизнеса составляют цели общественного развития, которые каждое государство определяет самостоятельно с учетом всех внешних и внутренних факторов (национальные цели развития), включая сотрудничество государств в области глобального развития.

Государственный сектор взаимодействует с частным на основе взаимовыгодного интереса, что порождает возможность партнерских

// Вестник ВЭГУ. – 2013. – № 1 (63). – С. 26-32; Якимец В.Н. Межсекторное социальное партнёрство: основы, теория, принципы, механизмы / В.Н. Якимец ; Рос. акад. наук. Ин-т систем. анализа. - М. : УРСС, 2004 (Тип. ООО Рохос). - 382 с.; Seitani M.M., Lindgreen A. Editorial: Cross-Sector Social Interactions // Journal of Business Ethics. - 2010. – Vol. 94. – Pp. 1–7; и др.

отношений, юридически закреплённую в форме государственно-частного партнёрства.

Государственный сектор взаимодействует с некоммерческим сектором на основе добровольного и бескорыстного стремления 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.

Партнёрство частного и некоммерческого сектора находится на раннем этапе становления и связано, главным образом, с проблематикой социальной ответственности бизнеса⁷.

Что касается института социального партнёрства, то, как будет более подробно показано в других разделах настоящей работы, эта исторически первая форма партнёрских отношений между работниками, работодателями и органами публичной власти, имеющая специфическое содержание (согласование и гармонизация интересов в социально-трудовой сфере отношений)⁸, занимает особое положение. С одной стороны, модель социального партнёрства предполагает взаимодействие представителей всех трех секторов, но – исключительно в рамках конкретного предмета (социально-трудовые отношения). С другой стороны, стимулом к взаимодействию является различие (порой – противоречие) непосредственных интересов стороны, которые должны быть урегулированы ради общих интересов более высокого уровня.

Для того, чтобы комплексно исследовать собственно феномен государственно-общественного партнёрства и определить его юридическую конструкцию, необходимо решить вопрос, каким образом можно вычленить

⁷ Heap S. NGOs and the Private Sector: Potential for Partnerships? – Oxford: INTRAC, 2000. – 42 p.; Darko E. Private Sector and NGO Engagement. - EPS-PEAKS, 2014. - 16 p.; Kis G.M., Dilday R. NGO-Private Sector Partnership: Complementary Collaboration / Policy Lab Research Report. - Budapest: Center for Policy Studies, Central European University, 2015. – 24 p.

⁸ См., например: Полушкина Т. М., Коваленко Е.Г., Якимова О.Ю. Социология управления. — М: Издательство Юрайт, 2019. С. 155-156.

из всего многообразия взаимодействий государства и общества (а точнее, органов публичной власти и структур гражданского общества) именно партнерский тип отношений.

Будучи стороной любого вида отношений – политических, дипломатических, экономических, семейных, дружеских, их непосредственный участник интуитивно может оценить, являются они партнерскими, либо нет. Однако дать пригодное для юридического конструирования определение сущностных характеристик состояния «партнерствования» как особого типа отношений – крайне сложная задача.

В последующих разделах настоящей работы будут более детально рассмотрены различные подходы к определению особенностей, позволяющих выделять именно партнерские отношения государства и общества. Однако в настоящем параграфе представляется целесообразным привести лишь самые общие, неюридические характеристики взаимодействия субъектов на партнерской основе. Эти «интуитивно понятные» характеристики, с одной стороны, сыграют роль отправной точки для наших последующих теоретических построений, а, с другой стороны, позволят увидеть внутреннее сходство в приводимых далее фактах, статистических данных, в эмпирической мозаике, свидетельствующее о формировании не только устойчивого явления в сфере общественных отношений, но и соответствующего юридически значимого феномена.

Вполне пригодными для указанных целей являются концепции других наук, в частности, психологии. Например, известна «формула партнерства», разработанная психологом Е.Д. Проскуряковой, которая включает такие составляющие: признание ценности другого участника партнерства и его мнения (взаимное уважение); взаимный интерес партнеров друг к другу; наличие общей цели; диалог как форма контакта; взаимодействие, основанное

на понимании и соблюдении прав каждой стороны партнерства и разделение ответственности⁹.

Полезным с методологической точки зрения является также разграничение понятий «взаимодействие», «сотрудничество» и «партнерство» применительно к отношениям сторон (субъектов правоотношений). В обыденном дискурсе эти слова нередко используются как синонимы, однако для более ясного определения сути партнерского типа отношений, важно видеть различия в указанных терминах.

Взаимодействие сторон возникает из необходимости решения некой общей задачи, для чего требуется согласованность действий, кооперация. Например, в военной науке термин «взаимодействие войск» определяется как совместные согласованные по целям, задачам, месту, времени и способам выполнения задач действия войск для достижения цели операции¹⁰. В одних случаях взаимодействие может быть краткосрочным и даже вынужденным, поскольку стороны не разделяют взгляды, принципиальные позиции и интересы друг друга, но кооперируют свои действия для решения конкретной задачи. В других случаях, взаимодействие и его успешный опыт могут стать стартовой ступенью для более прочных форм отношений.

Сотрудничество – совместная работа сторон по достижению общих целей, результаты которой измеримы и приносят выгоду всем участникам. Сотрудничество подразумевает не только слаженность действий, но и согласованность мнений по значимым для сторон позициям, составляющим основу для сотрудничества.

Партнерство – это добровольные, обдуманые, взаимовыгодные отношения между сторонами, основанные на общности ценностей и целей,

⁹ Проскуракова Е. Д. Партнерские отношения. Материалы тренинга / Серия Тренинги для тренеров. – СПб.: Лиона, 2008. – 212 с.

¹⁰ Взаимодействие войск // Энциклопедия. Официальный Сайт Министерства обороны Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: https://encyclopedia.mil.ru/encyclopedia/dictionary/details_rvsn.htm?id=12778@morfDictionary (дата обращения: 16.10.2020).

взаимном доверии, согласованном разделении ответственности и получаемых в результате сотрудничества благ.

В самом общем виде партнерство - это выражение акта участия. Но какова природа этого участия?

С каждым годом растет число конкретных примеров, демонстрирующих партнерское взаимодействие структур государство и структур гражданского общества. Такие процессы, как расширение волонтерского движения, рост числа некоммерческих организаций и сфер приложения их активности, поддержка государством социальной направленности НКО, развитие инфраструктурных возможностей и рождение новых форм прямого взаимодействия органов публичной власти и граждан, для России, как и для многих странах мира становятся приметой дня, чем-то естественным и привычным. Однако идея установления партнерских отношений между структурами общества и государства (или государства и общества), реализация которой на практике не требует каких-то сверхусилий (особенно при наличии доброй воли сторон и опыта управления проектами), оказывается сложным вопросом для теории государства и права.

В чем природа партнерства общества и государства, в каком качестве эти субъекты выступают в этих отношениях? Как можно в рамках теоретических представлений о социуме разделить государство и общество, чтобы они могли стать сторонами партнерских отношений? Как возможны партнерские, то есть принципиально равные отношения государства и общества? В каких границах это равенство может сохраняться? Это лишь малая часть вопросов, которая возникает в рамках теоретического осмысления государственно-общественного партнерства.

Современные политологические и социальные теории, ориентированные на прикладную полезность, предельно прагматичны: оставляя за скобками исходный философско-правовой смысл взаимоотношений государства и общества. Они обращают внимание, прежде всего, на поведенческий аспект, на ролевое участие, на момент

взаимодействия. Для них нет существенных проблем в том, что государство и гражданское общество в предметном поле философии могут быть либо взаимосвязанными частями единого целого, либо, напротив, противостоящими друг другу сущностями, а потому превращение их в стороны договора, основанного на равенстве и доверии, представляется теоретической бессмыслицей и практически рискованным предприятием. Ведь начиная с Платона, речь шла не о партнерстве с государством, а об ограничении государства, об установлении границ его произволу по отношению к народу, поскольку государство потенциально есть самостоятельный от общества и опасный инструмент властвования. Весь смысл современного конституционализма состоит в устройении «клетки для Левиафана», в ограничении государства от вторжения в сферу общественных свобод. Считается, что подлинная демократия невозможна без разграничения государства и гражданского общества¹¹.

При этом сформировались разные модели соотношения государства и общества (гражданского общества), на основе конкуренции и постоянного оппонирования (англосаксонская модель), на основе оппонирования и позитивного сотрудничества (франко-германская модель) и пр. В социалистических моделях государство не выделяется из общества: оно понимается как составной элемент составной элемент и одновременно инструмент реализации задач общества (полугосударство). В современной же доктрине либеральной демократии государство видится в роли организации, призванной решать задачи всего общества.

Сами по себе отношения государства и общества – это обширная область исследований, которая является предметом внимания не только теории государства и права, но и самых различных общественных наук, и охватывает период от самого начала возникновения государств как формы управления до

¹¹ Кин Дж. Демократия и гражданское общество. – М.: Прогресс, 2001. – 401 с.

анализа альтернативных траекторий экономического развития в современных развивающихся странах¹².

В рамках политологии возникло целое направление, посвященное поискам границ между государством и обществом и так называемой «неуловимости государственности». По мнению политического теоретика Тимоти П. Митчелла, граница между государством и обществом в силу своей подвижности неуловима для формальной теории¹³. Автор ставит под сомнение методологическую ценность «универсальных, неисторических и формальных определений государства и границ между государством и обществом»¹⁴ и настаивает на необходимости прицельного исследования именно неуловимости границ, видя в этом феномене ключ к пониманию природы государства. Т.П. Митчелл показывает, что границы между государством и обществом находятся в постоянном движении, они зависят от определенного контекста и к тому же являются результатом социального конструирования. Эти границы создают и меняют сами люди (действующие субъекты, акторы), преследуя различные стратегические цели. Как пишет автор, «границы между государством и обществом являются внутренне возведенными различиями, как аспект более сложных отношений власти. Их появление можно исторически проследить до технических новшеств современного социального порядка, когда методы организации и контроля, внутренние по отношению к социальным процессам, которыми они управляют, создают эффект государственного устройства, внешнего по отношению к этим процессам»¹⁵.

На подвижность линии, очерчивающей пределы государственного и общественного, указывают и многие отечественные исследователи, отмечая что «границы между государственной властью и обществом не могут всегда

¹² Sellers J. M. State-Society Relations Beyond the Weberian State // Handbook of Governance / Ed. M. Bevir. London: Sage Publications, 2010. P. 124-164;

¹³ Mitchell T.P. The Limits of the State: Beyond Statist Approaches and their Critics // American Political Science Review. 1991. Vol. 85. No. 1. P. 77-96.

¹⁴ Shahar I. State, Society and the Relations Between Them: Implications for the Study of Legal Pluralism // Theoretical Inquiries in Law. 2008. Vol. 9. No. 2. P. 417-441.

¹⁵ Mitchell T.P. Там же.

проводиться в пользу государства. Новый период отношений характеризуется устранением барьеров между гражданским обществом и государством, поиском путей для взаимопонимания»¹⁶.

Однако, несмотря на проблемы с формальным отграничением «государственности» внутри социума¹⁷, не существует трудностей с выявлением совокупности организационных, административно-правовых, территориальных и социокультурных атрибутов государственной власти¹⁸, что является полезным для решения конкретных аналитических и прикладных задач.

В рамках представлений об отношениях государства и общества, как о некой области отношений, основные подходы сосредоточены, главным образом, на аспектах взаимодействия и взаимозависимости между этими субъектами. В такой парадигме согласованная позиция состоит в том, что общество создает важнейшие элементы поддержки, обеспечивающие эффективность государства, а государство имеет решающее значение для коллективных действий в обществе¹⁹.

Представляется целесообразным привести обширную цитату из работы Л.С. Мамута, который убедительно показывает, что общество и государство – разные, но при том взаимозависимые феномены. По мнению теоретика, государство и гражданское общество различаются тем, что «неодинаковыми способами и средствами интегрируют людей, составляющих одну и ту же человеческую коллективность (общество)», однако эти различия не делают

¹⁶ Маилян С.С., Миронов А.Л. Взаимоотношение государства и общества // Вестник Московского университета МВД России. - 2015. - № 12. - С. 166-168; Шапкина Е.А. Вопросы государственно-общественного партнерства при формировании правовых основ информационного общества // Право и государство: Теория и практика. - 2019. - № 8 (176). - С. 124; 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.

¹⁷ Political Science: The State of the Discipline / Eds. I. Katznelson, H.V. Milner. New York, NY: W.W. Norton & Company, 2002. - 1040 p.

¹⁸ Sellers J. M. Cit. op. -Pp. 125-126.

¹⁹ Подробнее: Migdal J. State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute Each Other. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2001. – 292 p.

указанные феномены независимыми друг от друга. Напротив, гражданское общество и государство – равнозначимые и притом «абсолютно взаимозависимые социальные величины». Связь между этими величинами Л.С. Мамут квалифицирует как симметричную и притом – основанную на принципе дополнительности (комплементарности)²⁰. Последний вывод является исключительно важным с точки зрения эвристических возможностей для осмысления феномена государственно-общественного партнерства. Как известно, упомянутый принцип был сформулирован в 1927 году датским физиком-теоретиком Нильсом Бором, а суть заключается в том, что целостное представление о некоем явлении может дать лишь использование двух взаимоисключающих (дополняющих друг друга) моделей (набора классических понятий).

В случае осмысления взаимосвязи государства и общества взаимодополняющими моделями представляются концепции, представляющие государство как объективно необходимый механизм обуздания и упорядочивания гражданского общества, где происходит борьба всех против всех (естественно-правовая теория), и представлений о народе как субъекте и источнике государственной власти.

Другая пара взаимодополняющих подходов - это концепция, согласно которой представления о том, что особую природу гражданского общества, его конкретный состав и специфические функции можно выделить только, основываясь на представлениях о гражданском обществе как о «сфере или системе негосударственных ценностей, отношений организаций»²¹; и взгляды, согласно которым гражданское общество тесно связано с гражданственностью, понимаемой как гражданское участие²², как

²⁰ Мамут Л.С. Гражданское общество и государство: проблема соотношения // Общественные науки и современность. - 2002. - № 5. - С. 101.

²¹ Витюк В.В. Становление идеи гражданского общества и ее историческая эволюция. М.: Ин-т социологии, 1995. – С. 90.

²² См., например: Капустин Б.Г. Гражданство и гражданское общество [Текст] / Борис Капустин ; введ. ст. В. Малахова ; прил. Т. Х. Маршалла (пер. с англ. Ю. Дергунова). - Москва : Изд. дом Гос. ун-та - Высш. шк. экономики, 2011. – 222 с.

сознательное соотнесение индивидуальных и особенных целей с общими целями (государственными ценностями).

В трудах современных российских правоведов существуют различия в понимании, является ли гражданское общество «низшей» или «высшей» стадией общественно-политического развития. Одни отечественные исследователи, апеллируя к воззрениям Т. Гоббса, Г.В.Ф. Гегеля, К. Маркса, полагают гражданское общество сферой хаоса, где действуют ничем не связанные индивидуальные воли, ареной, на которой происходит борьба всех против всех. И только государство способно обеспечить порядок, исключить деградацию цивилизованного общества до изначального «натурального» состояния. Например, постулируя неразрывную связь государства и общества, В.В. Гребенников и Л.Ю. Грудцына²³ полагают неверной позицию, согласно которой институты гражданского общества – это «средство, с помощью которого народ может развиваться»²⁴.

Действительно, в отечественной литературе принято широко ссылаться на гегелевскую фразу из его «Философии права» (русское издание 1990 года), согласно которой «гражданское общество является ареной борьбы частных индивидуальных интересов, борьбы всех против всех»²⁵. Однако в этой публикации имеется академический комментарий, согласно которому определение, взятое Гегелем у Гоббса о «войне всех против всех», относится к «догосударственной» стадии развития общества, когда оно находилось в своем «естественном состоянии». Вот как изложен этот комментарий: «Гоббс, характеризуя естественное состояние, писал: “Отсюда очевидно, что, пока

²³ Гребенников В.В. Государство, народ и гражданское общество в России // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. - 2015. - №3. - С. 100-111; Грудцына Л.Ю. Народ, гражданское общество и государство: конституционно-правовой аспект // Вестник Московского университета МВД России. - 2013. - № 6. - С. 24-27; Грудцына Л.Ю. Государство и гражданское общество / Под ред. докт. юрид. наук, проф. С.М. Петрова. — М.: ЮРКОМПАНИ, 2010. — 464 с.; Грудцына Л.Ю. Государство. Гражданское общество. Информация. – М. : ЮРКОМПАНИ, 2014. - 370 с.

²⁴ Гребенников В.В. Указ. соч. – С. 107.

²⁵ Гегель Г.В.Ф. Философия права. - Серия «Философское наследие». Т. 13. - М.: Издательство «Мысль», 1990.- С. 330.

люди живут без общей власти, держащей всех их в страхе, они находятся в том состоянии, которое называется войной, и именно в состоянии войны всех против всех» (Гоббс Т. Избр. произв. Т. 2. М., 1964. С. 152). Эту гоббсовскую характеристику естественного состояния Гегель в «Философии права» применяет не только к гражданскому обществу (...), но и к отношениям между государствами»²⁶. При этом сам Гегель указывает, что «развитие гражданского общества наступает позднее, чем развитие государства»²⁷.

В контексте настоящей работы представляется более продуктивной позиция, согласно которой сумма индивидов это – не гражданское общество, а народ; тогда как гражданское общество есть сумма институтов, отстаивающих особенные интересы индивидов, интегрированных в различные группы. Гегель впервые отделил (дифференцировал) гражданское общество от семьи и государства²⁸, но при этом показал, что оно само является механизмом и условием общественной интеграции. То есть, гражданское общество не тождественно обществу целиком, а является его организованной, политически и социально активной частью, отличающейся высоким уровнем гражданского самосознания. Такие черты гражданского общества позволяют считать его в теории особым качественным состоянием социума и целевым ориентиром общественного прогресса. К примеру, М.А. Яковлева пишет: «гражданское общество - это уровень общественного развития, характеризующийся следованием принципам защиты прав и свобод человека, а также соблюдение человеком предписанных ему обязанностей и несение ответственности за общественное развитие»²⁹.

Что же касается социума в целом, то современные общественные науки видят в этом феномене особую социальную реальность, обладающую

²⁶ Гегель Г.В.Ф. Указ. соч.. – С. 498.

²⁷ Гегель Г.В.Ф. Указ. соч. - С. 227; Витюк В.В. Становление идеи гражданского общества и ее историческая эволюция. М.: Ин-т социологии, 1995. - 91с.

²⁸ Гегель Г.В.Ф. Указ. соч. - С. 228.

²⁹ Яковлева М.А. Правовой аспект взаимодействия гражданского общества и государства // Наука и школа. - 2015. - № 4. - С. 7-12.

специфическими сущностными характеристиками, которым наиболее точно соответствует понятие «многонациональный народ Российской Федерации».

При ответе на вопрос о принципиальной возможности равенства государства и общества в партнерских отношениях, важно учитывать следующие обстоятельства. Когда мы говорим о государственно-общественном партнерстве, нужно понимать, что речь идет о том, что в отношения вступают не абстрактные категории, а конкретные структуры государства (органы публичной власти) и конкретные структуры гражданского общества (НКО, другие организации). При этом речь идет не о равенстве самих субъектов, а о равенстве их прав (равноправии). Безусловно, равенства между такими субъектами, как структуры государства и гражданского общества быть не может, поскольку стороны партнерства не равны по объему доступных ресурсов, властным возможностям и степени влияния. Но для того, чтобы отношения в устанавливаемом взаимодействии были именно партнерскими (и, соответственно, содержали в себе «ядро» позитивного устойчивого развития), участники партнерства должны обладать равенством прав и равенством голосов, что обеспечивается, помимо общего стремления к партнерствованию и уважительному диалогу, нормами права. Как отмечается в одном из руководств по созданию государственно-частного партнерства, «равноправие подразумевает равное право голоса за столом переговоров и признание того вклада, который невозможно оценить в простых денежных величинах или общественной значимости»³⁰.

Еще одна проблемная ситуация заключается в том, что наблюдаемые в последние десятилетия партнерские контакты структур государства и гражданского общества поначалу носили характер ситуативной совместной деятельности, необходимость в которой возникала в силу конкретно сложившихся обстоятельств. Именно из-за акцента на деятельностной стороне, на конкретных интеракциях, процесс регулирования происходил

³⁰ Теннисон Р. Практическое руководство по партнерству. - Международный форум лидеров бизнеса (МФЛБ), Глобальный альянс по улучшению питания (ГАУП), 2003. – С. 11.

стихийно и бессистемно – фактически, речь шла о легализации на уровне муниципалитетов и регионов различных прецедентов с последующим обобщением «лучшей практики». Поскольку значительная часть прецедентов возникала в предметном поле, связанном с реализацией социальных функций государства и социальной ответственности бизнеса, то в отечественном политологическом дискурсе взаимодействие секторов устойчиво описывают понятием «межсекторное социальное партнерство». При этом в работах социологов отмечается наличие стадийности в развитии межсекторного взаимодействия³¹, где высшим этапом является стратегическое партнерство ради достижения общественно-значимых целей развития.

Очевидно, что существующие акты и отдельные нормы, имеющие отношение к взаимодействию структур государства и гражданского общества, не обеспечивают возможности для установления именно стратегического партнерства, а пока лишь регулируют отдельные прецеденты с большей или меньшей степенью выделения типичных отношений и стандартной практики.

Собственно, сам факт возникновения отдельных норм, принципов, элементов права государственно-общественного партнерства «снизу» - от конкретной практики в различных субъектах Федерации, является необычным для России, поскольку, по сути, речь идет о легализации прецедентов и, соответственно, о проникновении практики, свойственной англо-саксонской правовой системе в российское правовое поле.

³¹ Сунгуров А.Ю. Модели взаимодействия органов государственной власти и структур гражданского общества: российский опыт // Модернизация экономики и глобализация : в 3 кн. / отв. ред. Е. Г. Ясин. – М.: ГУ-ВШЭ, 2009. – Кн. 1. – С. 500–508; Колесникова Н.А. Модели взаимодействия органов государственной власти и структур гражданского общества // Вестник ГУУ. - 2013. - №21. - С. 270-276; Ховрин А.Ю. Социальное партнерство: сущность и классификация // Социально-гуманитарные знания. - 2009. - № 5. – С. 125-140; Власть и гражданское сообщество России: от социального взаимодействия - к социальному партнерству [Текст] / И. М. Модель, Б. С. Модель; РАН. Урал. отд-ние. Ин-т философии и права. - Екатеринбург : Ин-т философии и права, 1998. - 153 с.

§ 2. Институционализация партнерских отношений органов публичной власти и структур гражданского общества

Расширение конструктивного взаимодействия органов публичной власти и структур гражданского общества, рост устойчивости партнерских отношений показывает, что на наших глазах происходит становление нового социального института, поскольку речь идет об организации относительно стабильной модели человеческой деятельности со специфической совокупностью позиций, ролей, норм и ценностей³². Факты свидетельствуют, что государственно-общественное партнерство в России, как и во всем цивилизованном мире, становится «устойчивой чертой социальной жизни», что, по мнению классика мировой социологии Энтони Гидденса, является сущностной характеристикой социального института³³.

Специалисты в области компаративных исследований гражданского общества отмечают, что если XVIII век стал эпохой расцвета представительной власти, XIX столетие - «веком бюрократии», то символом второй половины XX века можно считать некоммерческий сектор³⁴, развитие которого стало индикатором и одновременно – стимулом изменения прежних принципов взаимоотношения государства и общества.

Пристальное внимание теории и практики к феномену некоммерческих организаций и шире – к концепции партнерских отношений государства и общества было вызвано, прежде всего, так называемым «кризисом государства», который на протяжении последних десятилетий XX века развивался практически во всем мире. Этот кризис поставил под сомнение традиционные социальные политики во многих экономически развитых

³² Turner J. The Institutional Order. - New York: Longman, 1997. P. 6.

³³ Giddens A. The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration. - Cambridge: Polity Press, 1984. - P. 24.

³⁴ Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector. The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project / L.M. Salamon, H. K. Anheier, R. List, S. Toepler, S. W. Sokolowski and Associates. – The Johns Hopkins University. Center for Civil Society Studies, 1999. - 512 с.; Степашин С.В. Общественный аудит: Может ли общество контролировать расходы бюрократии? - М.: Наука, 2013. С. 8.

странах и вызвал разочарование развивающихся стран в возможностях достичь целей общественного прогресса исключительно под руководством государства.

Финансовые кризисы и потрясения поставили под сомнение и уверенность в универсальном характере рыночных методов регулирования экономики. Как следствие, многие политические лидеры приступили к поиску новых путей, которые бы позволили сочетать ценности рынка с преимуществами более широкой социальной защиты. Как сказал бывший премьер-министр Французской Республики Лионель Жоспен: «Да – рыночной экономике, нет – рыночному обществу»³⁵. Неудивительно, что в поисках инструментов решения возникших проблем взгляды исследователей и политиков практически повсеместно обратились к такому ресурсу социальных инноваций, как организации гражданского общества.

Еще одним важным фактором стало влияние технологической революции. Современная социальная реальность, в том числе, благодаря цифровым технологиям, является намного более организованной и структурированной, чем та, которая нас окружала еще совсем недавно – в конце XX века. С одной стороны, возросшая социальная упорядоченность жизни означает возможность большей внутренней свободы для человека, но ценой этой свободы становится сложная система организационных структур и социальных институтов общества³⁶. С другой стороны, в современной, предельно упорядоченной жизни общества, перегруженной системами контроля и управления рисками во всех сферах, растет необходимость повышения скорости и качества реакции на вызовы быстро меняющегося мира, в том числе на рост социальных проблем. Любая традиционная иерархическая система управления в ситуации лавинообразного нарастания

³⁵ Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector. The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project. P. 5.

³⁶ Giddens A. Runaway World: How Globalization is Reshaping Our Lives. New York: Routledge, 2003. – 124 p.

разномасштабных вызовов объективно не справляется с эффективным реагированием, а потому возникает запрос на новые политико-правовые и социальные технологии, на правовые институты коллективного взаимодействия, на развитие партнерских (субъект-субъектных) отношений государства и общества³⁷. В частности, именно этим обстоятельством объясняется рост популярности дискурса публичной политики³⁸, который сопровождает объективное расширение сферы взаимоотношений государства и общества, в том числе – под воздействием современных технологий, обеспечивающих развитие новых каналов и форм коммуникации между государственно-публичным и общественно-частным.

Объективной, материальной стороной этих процессов является институционализация различных форм взаимодействия государства и структур гражданского общества, экспансия активности «третьего сектора» в самые различные сферы общественного развития, включая участие в управлении делами государства.

В Таблице 1 представлена структура наиболее распространенных направлений «проникновения» организаций гражданского общества (неправительственных организаций) в сферу «ответственности государства» по состоянию на 2018-2020 г. (согласно данным Интегрированной системы организаций гражданского общества (Integrated Civil Society Organizations System, iCSO System) Департамента по экономическим и социальным вопросам Организации Объединенных Наций (DESA UN NGO Branch)).

³⁷ Попова С.М., Яник А.А. Государство и общество: развитие новых форматов взаимодействия // Вызовы цифрового будущего и устойчивость России. Социально-политическое положение и демографическая ситуация в 2017-2018 годах / под ред. Г.В. Осипова, С.В. Рязанцева, В.К. Левашова, Т.К. Ростовской. - М.: ИТД «ПЕРСПЕКТИВА», 2018. С. 221-242.

³⁸ Сунгуров А.Ю. Публичная политика: основные направления исследований (мировой и российский опыт) // Публичная политика. - 2017. - № 1. - С. 8-28; Зайцев А.В. Публичная сфера как поле диалога государства и гражданского общества // Вестник КГУ. - 2013. - № 1. - С. 203-206.

Таблица 1 - Основные сферы активности неправительственных организаций (2018-2020)

Сфера активности неправительственных организаций ³⁹	Доля, %	
	2018	2020
Экономика и социальная сфера	25,5	24,6
Финансирование развития	4,7	4,6
Гендерные вопросы и прогресс прав женщин	15,6	15,6
Народонаселение	4,7	4,8
Эффективность государственного управления	4,4	4,4
Социальное развитие	16,5	16,6
Статистика и учет	3,2	3,2
Устойчивое развитие	18,6	18,5
Развитие, разрешение конфликтов и новое партнерство для Африки	6,8	7,7
<i>Источник: iCSO System, DESA UN (NGO Branch), 2020</i>		

Как видно из материалов Таблицы 1, наиболее востребованные направления связаны с вопросами социально-экономического развития: если суммировать позиции «Экономика и социальная сфера», «Социальное развитие», «Устойчивое развитие», то доля неправительственных организаций, реализующих активность в указанных сферах составит более 60%, то есть почти две трети.

³⁹ Согласно терминологии «Целей устойчивого развития ООН до 2030 г.» (Sustainable Development Goals). См.: Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 25 сентября 2015 г. № A/RES/70/1 «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года».

Согласно данным Реестра некоммерческих организаций, зарегистрированных Министерством юстиции Российской Федерации, по состоянию на сентябрь 2019 г. в стране действовали более 219,0 тыс. НКО, на тот же период 2020 г. – более 211,0 тыс. НКО⁴⁰.

Организации так называемого «третьего сектора» (Third or Social Economy Sector, TSE или Civil Society Organisations, CSOs), под которыми понимают независимые добровольные и неприбыльные негосударственные, некоммерческие (НКО) и общественные объединения самых разных видов, являются сравнительно новым для России явлением. Однако именно в этой сфере государство видит перспективный ресурс для решения многих задач общественного развития и перспективный источник социальных и экономических инноваций. Поэтому государственная поддержка и иные меры институционального проектирования отечественного «третьего сектора» являются сегодня одной из приоритетных задач внутренней политики России, где число НКО и их вклад в экономику и социальную сферу на данный момент не соответствуют пропорциям, которые складываются в других развитых государствах⁴¹. Долю занятых в российском некоммерческом секторе можно очень условно оценить примерно в 1,3-1,8% (с учетом волонтеров) от общего числа трудоспособного населения (для сравнения: в Голландии – 14,4%, в США – 9,8%, в Великобритании – 8,5%, во Франции – 7,6%)⁴².

⁴⁰ Информация о зарегистрированных некоммерческих организациях // О деятельности некоммерческих организаций. Информационный портал Министерства юстиции Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: <http://unro.minjust.ru/NKOs.aspx> (дата обращения: 17.03.2021).

⁴¹ См., например, Сидоренко Г. И. Развитие гражданского общества в современной России: тенденции и проблемы взаимодействия с государством // Молодой ученый. - 2015. - № 8. - С. 749-753.

⁴² Satellite Account on Nonprofit and Related Institutions and Volunteer Work. № ST/ESA/STAT/SER.F/91/Rev.1. New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2018; Explaining Civil Society Development: A Social Origins Approach / L.M. Salamon, S.W. Sokolowski, M.A. Haddock. Baltimore, MA: Johns Hopkins University Press, 2017. – 344 p; Casey J. Comparing Nonprofit Sectors Around the World: What Do We Know and How Do We Know It? // Journal of Nonprofit Education and Leadership. 2016, Vol. 6, № 3, P. 187–223; Мерсиянова И. В., Якобсон Л. И. Негосударственные некоммерческие организации: институциональная среда и эффективность деятельности. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007. – 170 с.

Необходимо отметить, что невысокие показатели связаны не только с относительной неразвитостью «российского «третьего сектора», но также с отсутствием надежных статистических данных. Как отмечено в Докладе Общественной палаты о состоянии гражданского общества в Российской Федерации (2017), используемые методы статистических наблюдений «не позволяют провести реальный учет НКО, не дают представления о структуре третьего сектора»⁴³. В частности, экспертами Общественной палаты Российской Федерации зафиксированы серьезные расхождения в данных Министерства юстиции Российской Федерации и информации Росстата по количеству некоммерческих организаций. Если по данным реестра Минюста России, общее количество российских НКО в 2015-2016 гг. оставалось стабильным (в среднем около 226 тыс. организаций), а к началу ноября 2017 г. сократилось до 223 тыс. организаций, то согласно Росстату, число НКО на конец 2016 г. составило 143436, что составляет только 63% от цифры, указанной Минюстом России⁴⁴.

Такие расхождения связаны с формальным упоминанием в уставе некоммерческой организации хотя бы одного из направлений деятельности, признанным социально ориентированным. Хорошо известен пример, когда Росстат по этой причине включил АНО «Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации» в состав социально ориентированных НКО. Еще одной проблемой является то обстоятельство, что объем отчетности некоммерческих организаций превышает соответствующие обязательства для коммерческих организаций. Только в Росстате для этого используется 59 различных форм статистических наблюдений. Поэтому осенью 2017 года по инициативе оргкомитета Общероссийского гражданского форума совместно с федеральными органами исполнительной власти были начаты работы по

⁴³ Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2017 год. [Электронный ресурс]. URL: <https://report2017.oprf.ru/2.html> (дата обращения: 17.10.2020).

⁴⁴ Там же.

снижению административной нагрузки на некоммерческие организации и повышение качества статистики.

Также, по оценкам экспертов, только четверть зарегистрированных некоммерческих организаций ведет деятельность на регулярной основе⁴⁵, в основном, из-за недостаточной финансовой устойчивости⁴⁶. При этом, существующие методы статистического наблюдения некоммерческих организаций, несмотря на их громоздкость, не позволяют фиксировать ключевые направления деятельности, текущее финансовое положение и кадровый состав структур третьего сектора России.

В то же время гражданское общество в Российской Федерации, объективно понимаемая как благоприятная среда и творческий источник производства и распространения социальных инноваций, выступает важным фактором и движущей силой инновационного развития страны. С институциональной точки зрения, российский «третий сектор» действительно находится пока в стадии становления (потенциально возможные позитивные эффекты множества новаторских инициатив на местах ограничены их разрозненным, подчас стихийным характером), но в целом динамика развития институтов гражданского общества и государственная политика их поддержки имеет явный положительный тренд⁴⁷. Необходимы дополнительные усилия по укреплению качества институциональной среды гражданского общества и меры опережающего правового регулирования сферы партнерства государства и общества, что отвечает стратегическим целям развития России.

Быстрые темпы роста новаторских инициатив со стороны организаций «третьего сектора» приводят к тому, что процессы в сфере партнерства

⁴⁵ Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2016 г. М.: Общественная палата Российской Федерации, 2016. С. 93.

⁴⁶ Мерсиянова И.В., Якобсон Л.И. Сотрудничество государства и структур гражданского общества в решении социальных проблем // Вопросы государственного и муниципального управления. - 2011. - № 2. - С. 5–24.

⁴⁷ Krasnopol'skaya I., Mersyanova I. Civil Society as an Environment for Production and Diffusion of Social Innovation // Foresight-Russia. - 2014. - Vol. 8. - No. 4. - P. 40-53.

государства и институтов гражданского общества и их правовое регулирование развиваются крайне неоднородно.

Во многом, эта ситуация носит объективный характер, в том числе под влиянием новых факторов, свойственных современному миру, включая эффекты технологической (цифровой) революции. Как известно, по основным параметрам проникновения интернета, Российская Федерация давно соответствует характеристикам развитых стран мира. В частности, удельный вес граждан, использующих сеть интернет, составляет в общей численности российского населения (группа 15–72 лет) 80,8% (в городе - 84,3%, в сельской местности - 70,3%)⁴⁸. В итоге сетевые формы коммуникаций (особенно в молодежной среде, группа 15-24 лет) заметно преобладают над традиционными каналами распространения информации, что способствует ускорению и без того очень быстрых темпов процессов спонтанной самоорганизации граждан.

Механизмом «канализации» стихии социального творчества и целенаправленного стимулирования гражданских инициатив стала облеченная в правовые рамки деятельность Общественной палаты Российской Федерации, региональных общественных палат, Общероссийского народного фронта и ряда других неполитических некоммерческих и общественных организаций. Эти новые для России институты публичной политики, действуя в сфере «совместного интереса» государства и общества, выработали и освоили способы трансфера позитивных гражданских инициатив, что позволило им стать важным социальным лифтом для деятельных граждан с активной и ответственной общественной позицией⁴⁹.

⁴⁸ Информационное общество в Российской Федерации: статистический сборник / К. Э. Лайкам, Г.И. Абдрахманова, Л. М. Гохберг, О. Ю. Дудорова и др.; Росстат, Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: НИУ ВШЭ, 2017, – 328 с.

⁴⁹ Общественная палата Российской Федерации: Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации в 2014 году. [Электронный ресурс]. URL: http://www.opsob66.ru/upload_files/proekt-doklada-op-rf-o-sostoyanii-grazhdanskogo-obshchestva-v-rf-v-2014-godu.pdf (дата обращения: 17.03.2021).

Одним из ключевых инструментов институционального программирования в этой сфере стал Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации»⁵⁰, который определил правовые рамки формирования региональных общественных палат и предоставил им дополнительные финансовые и организационные возможности. По состоянию на начало 2018 года (данные Общественной палаты Российской Федерации), общественные палаты были сформированы и действовали в 52 субъектах Российской Федерации, а в 16 регионах общественные палаты работали во всех муниципальных образованиях⁵¹.

Формирование федеральной Общественной палаты, общественных палат субъектов Российской Федерации, а также общественных советов при различных органах государственной власти создало первичные основы и стимулы для запуска процесса институционального становления системы *общественного аудита* (контроля) как формы участия граждан в делах государства и особого механизма государственно-общественного партнерства в решении социально значимых задач.

Идея необходимости всемерного развития общественного аудита (контроля) как важного фактора обеспечения стабильности конституционного строя России, инструмента повышения эффективности функционирования систем государственного управления и прогрессивного социально-экономического развития была концептуализирована в теории и вошла в отечественный публично-правовой дискурс в первом десятилетии XXI века⁵². При этом ключевым стимулом ускоренного теоретико-методологического осмысления основ общественного аудита (контроля) стали растущие

⁵⁰ Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 183-ФЗ (ред. от 15.10.2020) «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 26 (ч. I). Ст. 3852.

⁵¹ Цит. по: URL: <https://report2017.oprf.ru/1.html> (дата обращения: 17.03.2021).

⁵² См., например: Степашин С. В. Конституционный аудит. - М.: Наука, 2006. - 816 с.; Степашин С.В. Общественный аудит. Может ли общество контролировать расходы бюрократии? М.: Наука, 2013. – 341 с.

потребности различных социальных групп в поисках современных механизмов участия общества в определении целей и ресурсов развития⁵³. В итоге в 2014 году был принят федеральный закон, который положил начало практическому становлению института общественного контроля⁵⁴. В частности, федеральный закон определил правовые основы организации и осуществления общественного контроля в Российской Федерации, его цели, задачи и принципы, установил статус субъектов общественного контроля, основные формы и порядок его осуществления. Анализ обширной практики применения норм указанного закона и результатов регионального правотворчества показывает, как постепенно, методом «проб и ошибок» закрепляются наиболее эффективные механизмы общественного контроля (федеральным законом предусмотрен открытый перечень форм общественного контроля), а в итоге, повышается в целом качество партнерства государства и общества в этой сфере⁵⁵. По мнению автора, общественный контроль в его современном виде также становится не только одной из форм партнерских отношений органов публичной власти и структур гражданского общества для решения социально значимых проблем, но и дает эффективный инструмент создания «единого фронта» для борьбы с коррупцией⁵⁶.

⁵³ Новикова А.Е. Общественный контроль и стабильность конституционного строя России // Научные ведомости БелГУ. Серия: Философия. Социология. Право. - 2017. - № 24 (273). - Вып. 42. - С. 135-138; Червинская А.П., Щеголева Н.А. Право граждан на осуществление общественного контроля в России: конституционно-правовое регулирование // Среднерусский вестник общественных наук. - 2017. - Т. 12. - № 1. - С. 237-244; Герасимова Е.В., Ландау И.Л. Правовое регулирование общественного контроля в Российской Федерации // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Серия: Гуманитарные и общественные науки. - 2015. - № 9. - С. 5-16.

⁵⁴ Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4213.

⁵⁵ См., например, Гриб В.В. Постатейный научно-практический комментарий Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». - М.: Юрист, 2014. С. 142-145; Лукьянова Т.М. «Народная экспертиза» как форма общественного контроля на территории Белгородской области // Гос. и муниципальное управление в XXI в.: теория, методология, практика. - 2013. - № 9. - С. 78-82; Аносова В.В. Общественные формирования муниципалитетов как форма контроля местной власти // Теория и практика общественного развития. - 2014. - № 6. - С. 105-107.

⁵⁶ Шапкина Е.А. О системе общественного контроля в Российской Федерации. Выступление на пленарном заседании Общественной палаты Российской Федерации с участием Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

Летом 2017 года по поручению Президента Российской Федерации была начата работа по совершенствованию сферы регулирования правоотношений структур государства и гражданского общества в области общественного контроля (аудита)⁵⁷. Итогом дискуссий, состоявшихся в Общественной палате Российской Федерации, Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, а также в президиуме Общероссийского народного фронта, было предложено расширить круг субъектов общественного контроля, их полномочия, перечень обстоятельств, являющихся основанием для инициирования общественной проверки, а также случаев, когда общественная экспертиза нормативных правовых актов и решений органов власти должна быть обязательной⁵⁸.

Важным итогом обсуждений стало осознание комплексного характера проблем правового регулирования различных форм и механизмов партнерства органов публичной власти и организаций гражданского общества в сфере общественного контроля, что, в частности, привело к предложениям, помимо дополнения норм материального права, внести изменения в процессуальное законодательство таким образом, чтобы субъекты общественного контроля, не являющиеся юридическими лицами (общественные палаты и общественные советы), могли обращаться в суд в защиту прав неопределенного круга лиц; установить административную ответственность за отказ в предоставлении информации и уголовную ответственность — за воспрепятствование деятельности по общественному контролю; распространить действие закона об общественном контроле на особо значимые предприятия, включая

В.И. Матвиенко. 14 сентября 2015 г. [Электронный ресурс]. URL: http://www.psj.ru/saver_magazins/detail.php?ID=84590 (дата обращения: 17.03.2021); ОП Российской Федерации и Совет Федерации обсудили реализацию закона об общественном контроле. 28 апреля 2016 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.oprf.ru/press/news/2016/newsitem/33811> (дата обращения: 17.03.2021).

⁵⁷ Чернявская Е. Президент поручил усовершенствовать защиту прав субъектов общественного контроля. 08 августа 2017 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/news/1128324/#sdfootnotel1sym> (дата обращения: 17.03.2021).

⁵⁸ Шувалова М. Законодательство об общественном контроле будет существенно скорректировано. 15 сентября 2017 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/news/1135603/#ixzz4spz5JU2a> (дата обращения: 17.03.2021).

крупнейшие банки, коммунальные предприятия, авиаперевозчиков и железнодорожные компании⁵⁹.

Еще одной правовой новеллой (февраль 2018) стало предложение законодательно закрепить за членами Общественной палаты Российской Федерации право инициировать оценку *открытости* государственных и муниципальных органов власти и разрешить им (совместно с общественными советами при федеральных органах исполнительной власти) публично представлять результаты проведенных экспертиз и направлять их в Правительство Российской Федерации⁶⁰.

Актуальным трендом последнего времени стал акцент на выделение среди НКО группы социально ориентированных организаций (СО НКО), что привело к возникновению в публичном дискурсе (2015) идей о целесообразности делегирования части публичных полномочий органов публичной власти социально ориентированным НКО в целях решения задач, связанных с повышением эффективности адресной социальной поддержки⁶¹.

В 2016 г. для социально ориентированных НКО был установлен специальный статус *исполнителя общественно полезных услуг*. В частности, п. 2.2 статьи 2 федерального закона о некоммерческих организациях был дополнен пунктом следующего содержания: «под некоммерческой организацией - исполнителем общественно полезных услуг понимается социально ориентированная некоммерческая организация, которая на протяжении одного года и более оказывает общественно полезные услуги надлежащего качества, не является некоммерческой организацией,

⁵⁹ 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. 101.

⁶⁰ Поправки в ФЗ об общественном контроле расширяют полномочия палат в регионах. 28 февраля 2018 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://medialeaks64.com/news/popravki-v-fz-ob-obshchestvennom-kontrole-rasshiyat-polnomochiya-palat-v-regionah#hcq=BDkg6Mq> (дата обращения: 17.03.2021)

⁶¹ В ОП просят разработать закон по финансированию социальных НКО // РИА Новости. 2015. 12 ноября.

выполняющей функции иностранного агента, и не имеет задолженностей по налогам и сборам, иным предусмотренным законодательством Российской Федерации обязательным платежам»⁶². Федеральным законом также были даны гарантии социально ориентированным НКО «на приоритетное получение мер поддержки в порядке, установленном федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами» (п. 13 статьи 31.1). Одновременно, в том же году Президентом Российской Федерации были утверждены приоритетные направления деятельности в сфере оказания общественно полезных услуг, а российским правительством - перечень общественно полезных услуг и процедура формирования реестра некоммерческих организаций – исполнителей таких услуг⁶³. Также была принята «дорожная карта» «Поддержка доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере» на период до 2020 года⁶⁴.

Фактически, государство «открыло» для СО НКО 20 приоритетных направлений общественно полезных услуг (в частности, услуги в сфере образования, социально-медицинские и социально-бытовые услуги, физическая культура и массовый спорт, вопросы реабилитации лиц с алкогольной и наркозависимостью, профилактика правонарушений несовершеннолетних). Летом 2017 г. в сферу компетенции СО НКО были дополнительно включены государственные услуги, направленные на развитие

⁶² Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 287-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О некоммерческих организациях" в части установления статуса некоммерческой организации - исполнителя общественно полезных услуг» // СЗ РФ. 2016. № 27 (ч. I). Ст. 4220.

⁶³ Указ Президента Российской Федерации от 8 августа 2016 г. № 398 (ред. от 01.07.2017) «Об утверждении приоритетных направлений деятельности в сфере оказания общественно полезных услуг» // СЗ РФ. 2016. № 33. Ст. 5164; Постановление Правительства Российской Федерации от 27 октября 2016 г. № 1096 (ред. от 29.06.2019) «Об утверждении перечня общественно полезных услуг и критериев оценки качества их оказания» // СЗ РФ. 2016. № 45 (ч. II). Ст. 6261.

⁶⁴ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 июня 2016 г. № 1144-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Поддержка доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере»» // СЗ РФ. 2016. № 26 (ч. II). Ст. 4074.

межнационального сотрудничества, сохранение и защиту самобытности, культуры, языков и традиций народов Федерации, социальную и культурную адаптацию и интеграцию мигрантов.

Согласно Докладу Минэкономразвития России о деятельности и развитии социально ориентированных некоммерческих организаций (5 сентября 2018 г.), ассигнования федерального бюджета на поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций выросли с 9,1 млрд. рублей в 2016 году до 12,9 млрд. рублей в 2017 году, а число СО НКО, получивших грантовую поддержку государства, увеличилось с 1768 до 3 688⁶⁵.

Важным элементом институциональной поддержки и инструментом развития партнерского сотрудничества государства с социально ориентированными НКО стало также платформенное решение Министерства экономического развития Российской Федерации, отвечающего за выработку государственной политики и нормативно-правовое регулирование в сфере поддержки СО НКО - Портал единой автоматизированной информационной системы поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций⁶⁶.

Тем не менее, на практике процесс делегирования полномочий по реализации ряда социальных функций государства третьему сектору происходит достаточно медленно. Так, на 1 января 2017 г. в реестры поставщиков социальных услуг было включено 1047 негосударственных организаций, в том числе 705 некоммерческих организаций, что составляет, по разным оценкам, меньше 1,0 % от общего количества зарегистрированных

⁶⁵ Доклад о деятельности и развитии социально ориентированных некоммерческих организаций / Министерство экономического развития Российской Федерации. 5 сентября 2018 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://nko.economy.gov.ru/PortalNews/Read/4439> (дата обращения: 17.03.2021).

⁶⁶ См.: Министерство экономического развития Российской Федерации. Портал единой автоматизированной информационной системы поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций. [Электронный ресурс]. URL: http://nko.economy.gov.ru:81/Content.aspx?id_page_content=5 (дата обращения: 17.03.2021).

НКО⁶⁷. Чтобы увеличить темпы формирования социально ориентированных НКО на региональном и муниципальном уровне, федеральным Правительством было принято решение о создании системы дополнительных стимулов для органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В частности, Правительством Российской Федерации был утвержден Перечень показателей, используемых для расчета рейтинга субъектов Российской Федерации по итогам реализации механизмов поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций и социального предпринимательства, обеспечения доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере и внедрения конкурентных способов оказания государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере.

Следствием этих мер стал рост финансовой поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций на региональном уровне. Если в 2016 году общее количество СО НКО, получивших финансирование из бюджета субъектов Российской Федерации, составляло 5,7 тыс. организаций, то в 2017 году – 6,6 тыс. организаций, при этом объем (темп роста составил 16%). При этом объем субсидирования на конкурсной основе вырос с 6,2 млрд. рублей в 2016 году до 8,7 млрд. рублей в 2017 году (темп роста - 40%). По состоянию на сентябрь 2018 года государственные программы субъектов Российской Федерации (подпрограммы государственных программ) по поддержке СОНКО приняты и реализуются в 74 регионах страны⁶⁸. Особенно активно эта работа идет в крупных регионах-донорах. Например, по состоянию на ноябрь 2019 г. в реестре зарегистрированных поставщиков социальных услуг города Москвы числилось 170 организаций, а по состоянию на октябрь 2020 г. – уже 198 организаций⁶⁹.

⁶⁷ Степанова А. Государство отдаёт свои социальные обязательства НКО: зачем? кто ответит? //ИА REGNUM. 2017. 2 октября.

⁶⁸ Там же.

⁶⁹ Реестр поставщиков социальных услуг // Департамент труда и социальной защиты населения города Москвы - [Электронный ресурс] - URL: <https://dszn.ru/departament/Federalnyuy->

Передавая исполнение части государственных (социальных) услуг некоммерческим организациям, государство одновременно учитывает необходимость решения задачи резкого повышения качества услуг, оказываемых населению. Одним из инструментов являются меры, направленные на внедрение конкуренции в этом секторе. По существу, речь идет о возникновении своеобразного рынка социальных услуг, когда организации государственного сектора и НКО «состязаются» друг с другом в скорости и адресности оказания тех или иных социальных услуг. По состоянию на текущий момент эффекты от предпринятого «точечного» правового регулирования этой сферы государственно-общественных партнерств носят неочевидный характер, поскольку сохраняющиеся сложности получения статуса исполнителя общественно полезных услуг и грантовой поддержки для СО НКО сопровождаются отсутствием сложившейся системы контроля за расходованием выделенных бюджетных средств и качеством реализуемых услуг⁷⁰.

Еще одним процессом, непосредственно связанным со становлением партнерских отношений органов публичной власти и структур гражданского общества, является расширение механизмов прямой государственной поддержки НКО и постепенное становление правового регулирования этой сферы отношений.

Как известно, на текущий момент действующее российское законодательство предусматривает несколько основных видов и источников государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества и реализующих социально значимые проекты и проекты в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина:

закон-442-FZ-Ob-osnovah-socialnogo-obsluzhivaniya-grazhdan-v-RF/-Reestr-postavshchikov-socialnyh-uslug (дата обращения: 17.03.2021).

⁷⁰ Степанова А. Государство отдаёт свои социальные обязательства НКО: зачем? кто ответит? // ИА REGNUM. 2017. 2 октября.

- так называемые федеральные гранты (гранты Президента Российской Федерации и гранты Министерства экономического развития Российской Федерации);
- субсидии Министерства культуры Российской Федерации, Министерства труда Российской Федерации, Министерства науки и высшего образования Российской Федерации, Федерального агентства по делам молодежи;
- региональные гранты (субсидии министерств экономического развития субъектов Российской Федерации), гранты глав органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- донорские средства (средства крупных некоммерческих неправительственных организаций и фондов);
- частные пожертвования (меценатство, система привлечения частных средств, электронная благотворительность)⁷¹.

Несмотря на сложности, связанные с невысокими темпами экономического роста, государственная поддержка некоммерческих организаций не только сохраняется на высоком уровне, но и неуклонно возрастает. Например, только размер субсидии на проведение конкурсов и предоставление по их результатам грантов Президента Российской Федерации составил: в 2015 г. - 4,228 млрд. рублей⁷², в 2016 г. - 4,590 млрд. рублей⁷³, в

⁷¹ Некоммерческие организации в России. ТАСС - Информационное агентство России. [Электронный ресурс]. URL: <http://tass.ru/info/671635> (дата обращения: 17.03.2021).

⁷² Распоряжение Президента Российской Федерации от 01 апреля 2015 г. № 79-рп «Об обеспечении в 2015 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества и реализующих социально значимые проекты и проекты в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина» // СЗ РФ. 2015. № 14. 2116. – УТРАТИЛО СИЛУ

⁷³ Распоряжение Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 68-рп «Об обеспечении в 2016 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества, реализующих социально значимые проекты и проекты в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина» // СЗ РФ. 2016. № 15. Ст. 2079.

2017 г. - 6,653 млрд. рублей⁷⁴, а в 2018 году – более 8,017 млрд. рублей⁷⁵. Согласно Федеральному закону от 29 ноября 2018 года № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов», размер бюджетных ассигнований на развитие гражданского общества поддержку предусмотрен на 2019 год— 8,007 млрд. рублей; на 2020 год — 8,014 млрд. рублей; на 2021 год — 8,014 млрд. рублей⁷⁶. Таким образом, за пять лет бюджетные расходы для проектов НКО увеличились в два раза.

При этом конкретные механизмы распределения средств на поддержку институтов гражданского общества постоянно совершенствуются с целью повышения адресности и эффективности использования бюджетных средств. В частности, с апреля 2017 года вместо распределения средств грантов через семь общероссийских общественных организаций (Союз женщин России, Российский союз ректоров, Лига здоровья нации, Союз пенсионеров России, Национальный благотворительный фонд, Движение «Гражданское достоинство» и Благотворительный фонд «Покров») создан единый оператор грантов Президента Российской Федерации – Фонд президентских грантов (Управление делами Президента Российской Федерации), а количество направлений конкурсов возросло до тринадцати. Общероссийские общественные организации – бывшие операторы грантов стали

⁷⁴ Распоряжение Президента Российской Федерации от 3 апреля 2017 г. № 93-рп (ред. от 26.07.2017) «Об обеспечении в 2017 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества, реализующих социально значимые проекты и проекты в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина» // СЗ РФ. 2017. № 15 (ч. 1). Ст. 2177.

⁷⁵ Распоряжение Президента Российской Федерации от 19 февраля 2018 г. №32-рп «Об обеспечении в 2018 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества, реализующих социально значимые проекты и проекты в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина» // СЗ РФ. 2018. № 9. Ст. 1380.

⁷⁶ Федеральный закон от 29 ноября 2018 года № 459-ФЗ (ред. от 02.12.2019) «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» // СЗ РФ. 2018. № 49 (ч. II). Ст. 7531 (Закон, прил. 1 - 8, прил. 10 (начало)); СЗ РФ. 2018 № 49 (ч. III). Ст. 7531 (прил. 10 (продолжение)); СЗ РФ. 2018. № 49 (ч. IV). Ст. 7531 (прил. 10 (окончание), прил. 13 (начало)); СЗ РФ. 2018. № 49 (ч. V). Ст. 7531 (прил. 13 (продолжение), прил. 15, 18, 20, 22 (начало)); СЗ РФ. № 49 (ч. VI). Ст. 7531 (прил. 22 (продолжение), прил. 23, 26, 27, 31 - 33, 35 - 39).

соучредителями Фонда президентских грантов и сформировали его Наблюдательный совет. В итоге, в 2018 году поддержку Фонда президентских грантов получили 3573 проекта⁷⁷, а в 2019 году – 3 772⁷⁸.

Общий объем государственной финансовой поддержки деятельности некоммерческих организаций (включая социально ориентированные НКО) по итогам 2017 года превысил 12,9 млрд. рублей⁷⁹. В целом, за пять последних лет объем поддержки организаций гражданского общества (включая социально ориентированные некоммерческие организации) в России вырос более чем в два раза.

Динамика организационного развития «третьего сектора» в Российской Федерации, как и рост объемов государственной поддержки, демонстрируют значимость и востребованность этой сферы для общественного прогресса, в том числе – как источника социальных и управленческих инноваций.

Необходимо отметить, что процессы институционализации государственно-общественного партнерства, происходящие сегодня в Российской Федерации, в целом соответствуют трендам мирового развития.

По статистике стран – членов ОЭСР, участвующих в международных программах развития (Европейский Союз в целом, большинство государств-членов ЕС, США, Канада, Япония, Австралия и Новая Зеландия), за период 2010-2016 гг. поддержка организаций гражданского общества в них возросла на 50%, достигнув объема в 3,2 млрд. долларов США, а общий объем помощи в целях развития, направляемый через эти организации превысил 16,6 млрд.

⁷⁷ Фонд президентских грантов. - [Электронный ресурс] - URL: <https://президентскиегранты.рф> обращения: 17.03.2021).

⁷⁸ Президентские гранты 2019 - Фонд президентских грантов // Официальный сайт конкурсов. - [Электронный ресурс] - URL: <https://konkursoff.ru/prezidentskie-granty-2019-oficialnyj-sajt/> (дата обращения: 17.03.2021).

⁷⁹ Доклад о деятельности и развитии социально ориентированных некоммерческих организаций / Министерство экономического развития Российской Федерации. 5 сентября 2018 г. - [Электронный ресурс] - URL: <http://nko.economy.gov.ru/PortalNews/Read/4439> (дата обращения: 17.03.2021); Третий сектор: динамика развития, экономический потенциал, общественное восприятие. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации. М.: Общественная палата Российской Федерации, 2017. - [Электронный ресурс] - URL: <https://report2017.oprf.ru/2.html> (дата обращения: 17.03.2021).

долларов США. Только четверть объема этих средств составили традиционные программы гуманитарной помощи (чрезвычайные ситуации, восстановление и реконструкция, предупреждение бедствий). А более половины объема финансовых ресурсов были инвестированы в проекты развития в области образования, здравоохранения, защиты материнства и детства, обеспечение качества жизни. Причем, в свою очередь, половина всех этих средств была целевым образом направлена на *развитие и поддержку партнерств* между органами государственной власти и организациями гражданского общества и развитие социальной инфраструктуры⁸⁰.

В нашей стране на текущий момент наибольшее правовое и организационное оформление получили социальные партнерства, связанные с непосредственными потребностями людей в решении вопросов труда, занятости, получения социальной помощи и защиты. Расширение практики взаимодействия государственных органов, местного самоуправления и некоммерческих организаций, рост потребности в благотворительности и волонтерстве, защите прав и свобод человека и гражданина способствовали развитию общественного контроля за деятельностью органов публичной власти, государственных и муниципальных организаций, местного самоуправления. В итоге этот тренд привел к возникновению нового института гражданского общества в форме *общественных палат* и *общественных советов* при органах государственной власти. В свою очередь, органы государственной власти, в условиях постоянного расширения государственно-общественных партнерств фактически делегировали часть своих публичных полномочий в области социальной политики (вместе с необходимыми ресурсами) организациям гражданского общества, что привело к возникновению феномена *социально ориентированных* некоммерческих

⁸⁰ Aid for Civil Society Organisations. Statistics based on DAC Members' reporting to the Creditor Reporting System database (CRS), 2015-2016. The Development Assistance Committee. Paris: OECD, January 2018.

организаций. Эти сферы отношений уже получили свое начальное закрепление в праве⁸¹.

§ 3. Расширение непосредственных контактов граждан и государства – новые возможности для реализации идеалов народовластия

На становление и развитие отношений партнерства публичного и общественного секторов влияет множество внешних факторов. Тренд, связанный с конструктивным сотрудничеством структур гражданского общества с органами публичной власти активно развивается в современных государствах со стабильной политической системой, развитыми демократическими традициями и правовой культурой.. В первые десятилетия XXI века важным фактором, стимулирующим развитие государственно-общественного партнерского взаимодействия, в основе которого лежит потребность граждан (и их конституционное право) непосредственно участвовать в делах государства, в решении вопросов, которые имеют общественное значение, стало развитие цифровых технологий. Благодаря

⁸¹ См., например, Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «Об Общественной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277; Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ (ред. от 13.07.2020) «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 52 (ч. I). Ст. 7007; Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4213; Федеральный закон от 2 мая 2015 г. № 115-ФЗ «О внесении изменения в статью 31.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. 2015. № 18. Ст. 2618; Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ (ред. от 29.12.2020) «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4350; Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 183-ФЗ (ред. от 15.10.2020) «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 26 (ч. I). Ст. 3852; Федеральный закон от 19 декабря .2016 г. № 449-ФЗ «О внесении изменений в статью 31.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. 2016. № 52 (ч. V). Ст. 7498; Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 287-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» в части установления статуса некоммерческой организации - исполнителя общественно полезных услуг» // СЗ РФ. 2016. № 27 (ч. I). Ст. 4220.

возможностям, которые дает цифровая трансформация всех сторон общественной жизни, партнерство структур государства и гражданского общества всё быстрее приобретает устойчивый характер и структурированные формы⁸².

Технологический сдвиг, связанный с появлением и массовым распространением персональных компьютеров, смартфонов, развитием интернета, масштабным переходом от аналоговых информационных технологий к цифровым, и вызванные им перемены в экономике и жизни общества называют «цифровой революцией», поскольку происходящая трансформация по своей мощи сравнима с другими экономическими революциями (неолитическая революция, промышленная революция и др.).

Ее проникновение в бытовую лексику произошло раньше, чем в академический дискурс. Как показывают работы отечественных исследователей, резкий скачок (в 50-60 раз) количества документов, содержащих словосочетание «цифровая революция» и зарегистрированных в поисковых системах, приходится на 2008-2010 гг. после появления первого смартфона Apple⁸³. Можно предположить, что именно в этот период термин стал широко используемым в отечественном публичном дискурсе.

Что касается систематического вхождения термина «цифровой» в правовую лексику, то, по всей вероятности, начало этому процессу положило Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 313 (ред. от 21.08.2020) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Информационное общество"», а одним из знаковых событий, закрепивших концептуальный сдвиг в официальном дискурсе о роли новых технологий в жизни общества и экономики, стало создание

⁸² Цифровые технологии (англ. Digital technology) — технологии, которые основаны на представлении сигналов дискретными полосами аналоговых уровней, а не в виде непрерывного спектра. [Электронный ресурс]. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Цифровые_технологии (дата обращения: 17.03.2021),

⁸³ Розина И.Н. Цифровая революция в России: попытка исторического и терминологического анализа // Образовательные технологии и общество. – 2012. – Т. 15. - №. 2. - С. 464-482.

Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (май 2018 г.), а также принятие Указа Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», согласно которому в качестве одной из целей развития установлена «цифровая трансформация» (ст. 1 п. «д»)⁸⁴.

Цифровая революция резко ускорила процессы трансформации общества, государства и права. Цифровое общество – давно не вымысел футурологов, а новая социальная реальность, становление которой происходит на наших глазах. Не только индивидуальные межличностные контакты, но и публичные взаимодействия все больше выстраиваются на базе интернет-технологий и платформенных решений.

Сегодня более 51,2 % глобальной популяции пользуются интернетом – это более 3,9 миллиарда человек⁸⁵. По такому показателю, как степень проникновения цифровых технологий в жизнь, Российская Федерация входит в первую десятку стран мира⁸⁶. Согласно различным экспертным оценкам, объем отечественной интернет-аудитории составляет на сегодняшний день

⁸⁴ Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2020. № 30. Ст. 4884.

⁸⁵ Measuring the Information Society Report. Vol. 1. Geneva: International Telecommunication Union, 2018. – 189 p.

⁸⁶ См., например: ФОМ: Интернет в России: динамика проникновения. Зима 2017–2018 гг. URL: <https://fom.ru/posts/13999> (дата обращения: 17.03.2021); Исследование GfK: Проникновение Интернета в России. 15 января 2019 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gfk.com/ru/insaity/press-release/issledovanie-gfk-pronikновение-interneta-v-rossii-1/> (дата обращения: 17.03.2021); Цифровая экономика: 2019: краткий статистический сборник / Г. И. Абдрахманова, К. О. Вишневский, Л. М. Гохберг и др.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: НИУ ВШЭ, 2019. – 96 с.; Восстановление уровня лояльности к рекламе в Интернете. Медиапотребление в России – 2018. М.: Исследовательский центр компании «Делойт» в СНГ, 2018. [Электронный ресурс]. URL: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ru/Documents/research-center/media-consumption-in-russia-2018-ru.pdf> (дата обращения: 08.02.2019); ICT Facts & Figures 2017. ITU World Telecommunication/ICT Indicators Database. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx> (дата обращения: 17.03.2021).

более 81% населения⁸⁷. В Европейском союзе эта цифра составляет примерно 89%⁸⁸, в США - более 95%.

При этом доля граждан, устойчиво пользующихся информационными технологиями, также постоянно растет. Например, по данным статистической службы Европейского союза Eurostat, только в период 2008-2018 гг. число европейцев-регулярных пользователей интернет в возрасте от 16 до 74 лет выросло в среднем с 61% до 85%. В ряде стран этот показатель еще выше: Дания – 98%, Германия – 92%, Франция – 88%⁸⁹.

В Российской Федерации уровень регулярного пользования гражданами информационными технологиями в целом сравним с показателями наиболее экономически развитых стран – членов G7. На начало 2019 года число пользователей в возрасте старше 16 лет достигло 90 млн. человек⁹⁰, из них более двух третей имеют аккаунты в социальных сетях⁹¹, а половина пользователей Рунета зарегистрированы в Единой системе идентификации и

⁸⁷ Интернет 2020 в России и мире: статистика и тренды. [Электронный ресурс]. URL: <https://vc.ru/future/109699-internet-2020-v-rossii-i-mire-statistika-i-trendy> (дата обращения: 17.03.2021); 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.

⁸⁸ Eurostat. Digital economy and society statistics - households and individuals. [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Digital_economy_and_society_statistics_-_households_and_individuals (дата обращения: 17.03.2021).

⁸⁹ Eurostat. Internet use by individuals. [Электронный ресурс]. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tin00028&plugin=1> (дата обращения: 17.03.2021). Хотя, например, по данным Европейской Комиссии, 31% румын и 36% болгар до сих пор не являются регулярными пользователями интернета.

⁹⁰ Исследование GfK: Проникновение Интернета в России. 15 января 2019 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gfk.com/ru/insaity/press-release/issledovanie-gfk-pronikновение-interneta-v-rossii-1/> (дата обращения: 17.03.2021).

⁹¹ Сергеева Ю. Социальные сети в 2018 году: Глобальное исследование. 20.03.2018. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.web-canape.ru/business/socialnye-seti-v-2018-godu-globalnoe-issledovanie/> (дата обращения: 17.03.2021); Цифровая экономика: 2019: краткий статистический сборник / Г. И. Абдрахманова, К. О. Вишневецкий, Л. М. Гохберг и др.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: НИУ ВШЭ, 2019. – 96 с.; Исследование: Россия обогнала США по вовлеченности населения в соцсети // ТАСС. 6 февраля 2019 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/obschestvo/6086060> (дата обращения: 17.03.2021).

аутентификации (ЕСИА) и могут получать государственные услуги в электронном виде⁹².

По данным портала TAdviser, за период 2013-2018 гг. количество пользователей Единого портала государственных услуг возросло более чем в 20 раз, с 4 млн. человек до 86 млн. человек, что составляет 74,8% населения Российской Федерации⁹³. Согласно отчетам Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, только за 2018 год число пользователей портала государственных услуг увеличилось на 21 млн человек, а количество посещений портала выросло на треть, достигнув 582 млн. Таким образом, в среднем число ежедневных посетителей составляет около 1,6 млн человек. Россияне, используя сервисы портала, заполнили и отправили в 2018 году более 60 млн заявлений в электронной форме на получение государственных услуг, что на 55% выше превысило показатели 2017 года. Лидирующие позиции субъектов Российской Федерации в предоставлении цифровых государственных услуг, помимо Москвы и Санкт-Петербурга, стали Ростовская, Самарская, Свердловская и Тульская области⁹⁴.

Важно, что не только индивидуальные межличностные контакты, но и публичные взаимодействия все больше выстраиваются на базе интернет-технологий и платформенных решений. Современные информационно-коммуникационные технологии предоставляют все более широкие возможности для реализации прямой, непосредственной, «живой» демократии, для осуществления подлинного народовластия. Это означает, что модели плюралистической демократии и полиархии, не так давно считающиеся едва ли не лучшим воплощением демократических идеалов,

⁹² На Едином портале госуслуг зарегистрирован каждый второй пользователь Рунета. [Электронный ресурс]. URL: <https://digital.gov.ru/ru/events/36373/> (дата обращения: 17.03.2021).

⁹³ Аудитория и статистика портала госуслуг. [Электронный ресурс]. URL: http://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Аудитория_и_статистика_портала_госуслуг (дата обращения: 17.03.2021).

⁹⁴ Официальное заявление Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации «Подведены итоги работы портала госуслуг за 2018 год». [Электронный ресурс]. URL: <https://digital.gov.ru/ru/events/38738/> (дата обращения: 17.03.2021).

могут уступить место демократии партиципаторной⁹⁵, где основным субъектом политики являются хорошо информированные, активные граждане, заинтересованные в участии в управлении делами государства. Фактически, в идеальном случае информационно-коммуникационные технологии, развитие цифровой экосистемы, в которой происходят взаимоотношения общества и государства, могут способствовать трансформации власти народа (демократии) в подлинное самоуправление граждан, близкое к идеалу народного суверенитета.

Конечно, с практической точки зрения народный суверенитет есть теоретический концепт, философская и правовая категория, мировоззренческий идеал, который не может быть реализован во всей его полноте: «народ - суверенный властитель только в пределах своего права, и только если народ действительно это право определяет, а не в случае, если это право навязывается ему какими-либо иными, непредставительными органами. Народа метафизического нет, как нет народа эмпирического – есть избирательный корпус, есть просто избиратели»⁹⁶. Даже сама «единая воля народа» есть некий абстрактный идеал, поскольку ее невозможно определить на практике, хотя современные информационные технологии позволяют достоверно выявить, не только волю избирателей в целом, но и каждого конкретного проголосовавшего. Однако избиратели, как и гражданское общество (институционализированная часть активных граждан), - это не весь народ, а только часть, которая не может претендовать на народный суверенитет во всей его целостности.

⁹⁵ Теория демократии участия (партиципаторная демократия) появилась в 1960-х гг. Особенно широко она поддерживается сторонниками левых движений.

Основные элементы: вовлечение всех граждан в принятие решений во всех сферах жизни общества и на всех уровнях – в политике, экономике, общественном развитии (от участия в разработке и реализации политических решений до самоуправления на производстве, расширение механизмов общественного контроля); преобладание процедур прямой демократии в принятии решений; преобладание модели прямых выборов.

⁹⁶ Барциц И.Н. Конституционная мифология: возникновение, предназначение и практика применения (Часть 1) // Государство и право. 2018. № 12. С. 63.

Таким образом, принцип народного суверенитета как основа конституционного строя Российской Федерации есть целевой показатель, моральный ориентир, «путеводная звезда», с которой сверяет свой курс общество и государство, воплощая в различных правовых, институциональных механизмах идеи народовластия. Качество воплощения этих идей зависит как от специфики понимания обществом в целом и элитами в частности сути и значения концепта народовластия, так и от палитры инструментов (правовых, политических, информационно-технологических и пр.), которые используются для обеспечения практического функционирования власти народа. Очевидно, что современные цифровые технологии серьезно расширяют не только сами возможности выявления интересов и воли каждого гражданина (а не только каждого избирателя или групп людей, объединенных в структуры гражданского общества), но также разнообразие каналов прямого взаимодействия граждан и государства и содержательный спектр коммуникации.

Совершенствование технологий, рост проникновения интернета до предельных показателей дает уникальные возможности для расширения «зоны контакта»⁹⁷ и систематического взаимодействия государства и каждого отдельного гражданина не только «сверху-вниз» (в рамках подходов Открытого (цифрового) правительства⁹⁸ и идеологии «Государство-как-

⁹⁷ Попова С.М., Яник А.А. Расширение «контактной зоны» государства и общества как актуальный тренд в развитии социально-политической системы России // Социодинамика. - 2015.- № 12. - С. 1-22; Васильева Т.А. Внедрение информационных технологий в парламентскую деятельность // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2022. № 9 (97). С. 93-101.

⁹⁸ Benchmark Global e-Government Development - 2018 UN e-Government Survey. United Nation Department of Economic and Social Affairs. Public Administration Programme. URL: <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN97854.pdf> (дата обращения 17.03.2021); Доклад «Об итогах внедрения системы "Открытое правительство" и перспективах до 2024 года». М.: Экспертный совет при Правительстве Российской Федерации, 2018. – 140 с.; Указ Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 - 2030 годы» // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2901; Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 313 (ред. от 16.12.2020) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество» // СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. II). Ст. 2159; Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 января 2014 г. № 93-р «Об утверждении

Платформа»⁹⁹), но также «снизу-вверх» (идеи интернет-демократии, интернет-участия¹⁰⁰). Использование облачных технологий и методов шифрования для обеспечения конфиденциальности информации, обращающейся в сети, открывает новые возможности для решения множества задач, вытекающих из требований Основного закона: начиная с реализации положений ст. 15 Конституции Российской Федерации в части официального опубликования нормативных правовых актов и ст. 29 о доведении информации до всеобщего сведения и заканчивая практическим воплощением конституционных идей о прямой демократии, о самоуправлении народа.

Творческое развитие новых социальных и политических практик на базе современных цифровых технологий и разнообразных устройств (компьютерных, мобильных и пр.), дает уникальную возможность для ускорения социальных трансформаций, институционального проектирования, создания новых условий для повышения устойчивости и жизнеспособности человеческих сообществ, в том числе вследствие расширения «среды обитания» социума, приобретения им черт «цифрового общества»¹⁰¹.

Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2014. № 5. Ст. 547; Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2338.

⁹⁹ Петров М., Буров В., Шклярчук М., Шаров А. Государство как платформа. (Кибер) государство для цифровой экономики: цифровая трансформация. - М.: Центр стратегических разработок, 2018. - 51 с.

¹⁰⁰ Weare C. The Internet and Democracy: the Causal Links between Technology and Politics // International Journal of Public Administration. 2002. Vol. 25. № 5. P. 659-691; Coleman S., Norris D. A New Agenda for E-Democracy. Forum Discussion Paper. № 4. Oxford: Oxford Internet Institute, 2005; Jafarkarimi H., Sim A., Saadatdoost R., Hee J.M. The Impact of ICT on Reinforcing Citizens' Role in Government Decision Making // International Journal of Emerging Technology and Advanced Engineering. 2014. Vol. 4. № 1. P. 642-646; Margetts H. The Internet and Democracy // The Oxford Handbook of Internet Studies / Ed. W.H. Dutton. Oxford, UK: Oxford University Press, 2013. - 617 p.; Голубева А.А. Ишматова Д.Р. Электронная демократия в России: формирование традиции политической осведомленности и участия // Вопросы государственного и муниципального управления. - 2012. - № 4. - С. 50-65; и мн. др.

¹⁰¹ Попова С.М. О необходимости учета эффектов цифрового неравенства для оценки качества развития интернет-демократии в России // Право и политика. - 2019. - № 3. - С. 1-13; Skuratov Y.I., Constitutionalizing of Russia's Social Policy: implications for Civil Society and the State // Economic and Social Development. Book of Proceedings. 2020. P. 407-413.

Так, например, идея «Государство-как-Платформа», развиваемая Центром стратегических разработок¹⁰², представляет его как систему, в которой «государственный аппарат малочисленен, решения принимаются быстро», а посредников в лице государственных органов «между человеком и его данными» не существует¹⁰³. Фактически, в этом футуристическом видении институциональных проектировщиков цифровая платформа на базе блокчейн-технологий должна стать своего рода «матрицей», соединяющей индивидуальных граждан (вернее, их «цифровых двойников») с государством в некую самоуправляющуюся «сингулярность». Разумеется, практическая реализация подобного рода проектов цифровой трансформации отношений государства и граждан требует не только времени и финансовых затрат, но также решения множества проблем, связанных как с технологическими, организационными, психологическими и прочими барьерами, так и с отсутствием качественного правового регулирования, способного удовлетворять «потребности как общества, так и отдельной личности соответственно его назначению и природе права»¹⁰⁴.

Тем не менее, современная действительность предоставляет множество примеров, когда, по крайней мере, чисто с технологической точки зрения граждане получают возможности для личного, прямого, непосредственного участия в делах государства. Это и развитие системы личных кабинетов, и проекты, вроде ресурса «Активный гражданин» (запущен в 2014 г. Мэрией города Москва для «электронных референдумов» по различным вопросам городской жизни, на начало 2019 г. на сайте зарегистрировано более 2,1 млн.

¹⁰² Петров М., Буров В., Шклярчук М., Шаров А. Государство как платформа. (Кибер) государство для цифровой экономики: цифровая трансформация. - М.: Центр стратегических разработок, 2018. – 51 с.

¹⁰³ Волкова О.А., Титова М.В. Кибергосударство Российская Федерация. Цифровая трансформация методом платформенного управления // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. 2018. № 6 (32). С. 67.

¹⁰⁴ Червонюк В.И. Качество закона: современная концепция и проблемы демократизации // Юридическая техника. - 2014. - № 8. - С. 490.

жителей столицы)¹⁰⁵ и порталов «Москва - наш город»¹⁰⁶, «Наш Санкт-Петербург»¹⁰⁷. Это и реализуемый Центральной избирательной комиссией Российской Федерации сервис «Мобильный избиратель», который заменил систему открепительных удостоверений и досрочного голосования в помещениях избирательных комиссий на федеральных и региональных выборах, сделав процедуру голосования по месту нахождения более удобной¹⁰⁸. Это и программа отслеживания ответных действий органов государственной власти субъектов Российской Федерации на жалобы граждан в социальных сетях («ВКонтакте», «Одноклассники», Facebook, Instagram, Twitter), действующая на базе системы мониторинга «Инцидент менеджмент», которая анализирует информационные поводы и ответные реакции властей на инициативы интернет-сообществ¹⁰⁹.

Например, система электронных опросов Правительства Москвы «Активный гражданин» провела за период 2014-2019 гг. более 3700 голосований и аккумулировала более 104 млн. мнений граждан. Тематика расширения цифровых возможностей для прямого участия граждан в делах государства (региона, города) становится также важным компонентом документов регионального стратегического планирования. Например, еще один проект Правительства Москвы - Стратегия «Умный город – 2030», в которой, помимо развития цифровых технологий персонализированной медицины и «умного дома», более 43% москвичей высказались о важности совершенствования электронных опросов (референдумов) для решений по

¹⁰⁵ Активный гражданин. [Электронный ресурс]. URL: <https://ag.mos.ru> (дата обращения: 17.03.2021).

¹⁰⁶ Москва – наш город. [Электронный ресурс]. URL: <https://gorod.mos.ru> (дата обращения: 17.03.2021).

¹⁰⁷ Наш Санкт-Петербург. [Электронный ресурс]. URL: <https://gorod.gov.spb.ru> (дата обращения: 17.03.2021).

¹⁰⁸ См.: Официальный сайт ЦИК России. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cikrf.ru/analog/ediny-den-golosovaniya-2018/mobilnii-izbiratel/> (дата обращения: 17.03.2021).

¹⁰⁹ Как Кремль будет реагировать на жалобы в соцсетях. Росбизнес консалтинг. 2018. 23 июля. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/politics/23/07/2018/5b50d1579a7947c62c195e8b> (дата обращения: 17.03.2021).

домовым, районным, или городским вопросам развития¹¹⁰. Пожалуй, одним из самых интересных проектов в области развития российской интернет-демократии (и одновременно – примером двойственности полученных результатов) является портал, созданный в 2013 году на основании Указа Президента Российской Федерации от 4 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса “Российская общественная инициатива”»¹¹¹. Как показывает постоянно обновляемый счетчик статистики на главной странице портала «Российская общественная инициатива», гражданами было подано более 14,3 тысяч инициатив¹¹². Всего, на начало 2021 г. зарегистрированы почти 18404 инициатив, находящихся в процессе голосования, из которых подавляющее большинство (2/3) имеют федеральный уровень.

Если проанализировать содержательные результаты работы ресурса, то они выглядят несколько парадоксальными. Так за период 2013 г. – начало 2019 г. требуемые 100 тыс. голосов набрали только 17 инициатив федерального уровня, из которых 15 не были приняты¹¹³. Одновременно из принятых на федеральном уровне 12 инициатив свыше 100 тыс. голосов набрали только две. За пять проголосовали от 10 тыс. до 80 тыс. человек, а еще за пять – от одного до 500 человек. Другими словами, 40% принятых решений были поддержаны менее чем 500-ми интернет-голосами. Что касается субъектов Российской Федерации, то за тот же период была принята всего одна общественная инициатива, за которую проголосовали 5 человек. На

¹¹⁰ Стратегия «Москва “Умный город – 2030”» (проект 2018). [Электронный ресурс]. URL: https://www.mos.ru/upload/alerts/files/3_Tekststrategii.pdf (дата обращения: 17.03.2021).

¹¹¹ Указ Президента Российской Федерации от 4 марта 2013 г. № 183 (ред. от 17.09.2020) «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса “Российская общественная инициатива”» // СЗ РФ. 2013. № 10. Ст. 1019.

¹¹² Российская общественная инициатива. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.roi.ru> (дата обращения: 17.03.2021).

¹¹³ Принято решение // Российская общественная инициатива. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.roi.ru/complete/> (дата обращения: 17.03.2021).

муниципальном уровне за пять лет были приняты четыре инициативы, за которые проголосовали, соответственно, 1226, 87, 16 и 2 пользователя ресурса¹¹⁴.

Поскольку авторство набравших свыше 100 тыс. голосов, но так и не принятых гражданских инициатив принадлежало, главным образом, представителям оппозиции, то можно сделать вывод, что на текущий момент ресурс «Российская общественная инициатива» используется не столько как механизм прямой демократии, сколько как инструмент канализации критических настроений отдельных групп граждан и одновременно – как источник творческих идей, полезных для публичной активности органов власти всех уровней¹¹⁵.

Очевидно, что эти и многие другие отечественные проекты в сфере развития интернет-демократии, находятся еще в самом начале пути. Кроме того, все они представляют собой механизмы реализации исключительно консультативной формы прямой демократии, когда решение граждан не носит императивного характера, а потому его воплощение в жизнь опосредовано волей органов публичной власти.

В свое время эксперты Организации экономического сотрудничества и развития отмечали в докладе о перспективах и проблемах электронной демократии, что для вовлечения граждан в управление делами государства не существует технологических барьеров - только культурные, организационные и конституциональные¹¹⁶. Однако, как представляется, именно амбивалентность цифровых технологий, которая не дает защиты от манипулирования мнением участников опросов и результатами «электронных референдумов» интернет-голосований, помноженная на фактическое отсутствие должного правопорядка в этой сфере и гарантий защиты прав

¹¹⁴ Там же.

¹¹⁵ Попова С.М. О необходимости учета эффектов цифрового неравенства для оценки качества развития интернет-демократии // Право и политика. - 2019. - № 3. - С. 1 - 13.

¹¹⁶ Promise and Problems of E-Democracy: Challenges of Online Citizen Engagement. Paris: OECD Publishing, 2003. P. 9.

граждан, обеспечивает сохранение самого высокого барьера – отсутствие доверия между обществом и государством. И за рубежом, и в России известны множество случаев, когда для получения заданного результата в процедурах интернет-голосования использовались боты и другие кибернетические технологии манипулирования¹¹⁷. Нередко встречаются и факты «подкупа» интернет-избирателей (например, обмен бонусных баллов, начисляемых за активность в опросах, на товары и услуги)¹¹⁸. Кроме того, цифровые технологии, ни платформенные решения пока не способны изменить сам принцип информационной коммуникации граждан и государства. Если гражданин должен зарегистрироваться и передать все свои персональные данные по официальным каналам, чтобы задать вопрос или высказать мнение, то органы государственной власти предоставляют информацию анонимно, спустя определенный период времени и в предварительно обработанном виде (с первичной информацией перед тем, как она становится публичной, производятся манипуляции)¹¹⁹.

Тем не менее, несмотря на различные проблемы, риски и «эксцессы исполнителя», новые технологии открывают широкие перспективы для повышения уровня открытости и доверия между обществом и государством, для становления подлинного партнерства и атмосферы взаимной ответственности каждого гражданина и государства, для развития различных форм народного самоуправления как идеала народовластия. Но для того, чтобы «цифровое народовластие» действительно стало таковым, необходимы не только технологические возможности и высокий уровень цифровой грамотности и гражданской активности населения, но также наличие

¹¹⁷ См., например: Протасов В.И., Славин Б.Б. Совершенствование инструментов электронной демократии с использованием технологий коллективного интеллекта // Информационное общество. - 2017. - № 2. - С. 37-38.

¹¹⁸ См., например, Магазин поощрений «Активный гражданин». [Электронный ресурс]. URL: <https://shop.ag.mos.ru/catalog/> (дата обращения: 17.03.2021).

¹¹⁹ Martin J. We, the people (online): e-democracy and the future of government and governance // Quantumrun. Feb. 22, 2017. URL: <https://www.quantumrun.com/article/we-people-online-e-democracy-and-future-government-and-governance> (дата обращения: 17.03.2021).

специфических политических интересов и эффективное правовое регулирование новых форм общественных отношений. В любом случае имеющийся российский опыт внедрения консультативных форм непосредственной демократии на базе цифровых технологий требует глубокого осмысления общественными науками – как с точки зрения понимания сложных трансформаций, происходящих в социуме, в системе общественных отношений и сфере политического, так и в том, что касается «юридизации» этих процессов, отражения их в праве.

Фактически, в современных российских условиях можно наблюдать, как под воздействием эффектов цифровой трансформации всех сторон общественной жизни, быстрыми темпами практически одновременно развиваются два процесса, которые в иных условиях должны были происходить последовательно, как сменяющие друг друга стадии. Речь идет об институционализации партнерских отношений структур гражданского общества и органов публичной власти, с одной стороны, и о расширении прямых контактов каждого гражданина с государством, с другой стороны. В первом случае речь идет о развитии модели плюралистической демократии, во втором – о демократии участия, которая, на наш взгляд, является практической формой реализации принципа народовластия, являющегося одной из основ конституционного строя Российской Федерации. Важно, что основой и условием становления подлинного народовластия в условиях современного мира является качественно новый уровень отношений государства и общества, характеризующийся как партнерство, основанное на взаимном доверии, уважении и ответственности. Эти новые свойства общественных отношений пока еще с трудом поддаются юридической формализации, воплощению в «букву закона», но абсолютно соответствуют духу демократической конституции и философии современного государства и права.

Практика институционализации партнерских отношений органов публичной власти и структур гражданского общества в современной России

позволяет сделать вывод о важной роли, которую они играют в деле представительства интересов различных групп населения, для социально-экономического развития и укрепления общественно-политической стабильности в стране. Формирование и закрепление эффективного правового режима в этой сфере имеет важнейшее значение для становления как для совершенствования плюралистической модели демократии, так и для перехода к новой (субъект-субъектной) модели общественных отношений – общества, основанного на доверии и ответственности, где государство и все граждане (а не только объединенные по группам интересов) выступают в качестве равноправных партнеров в решении вопросов управления общественным развитием и достижения стратегически важных целей.

§ 4. Государственно-общественное партнерство: современные концептуальные подходы и проблемы категориального аппарата

Процессы модернизации отношений государства и общества, скорость которых нарастает под воздействием разнообразных факторов быстро меняющегося мира, являются предметом пристального внимания отечественной правовой теории и практики. Новеллы социально-политического творчества становятся не только предметом правового познания, но также стимулируют развитие норм права и повышение внимания к эффективности правового регулирования¹²⁰. Однако необходимо отметить, что уникальность теоретико-методологической ситуации настоящего исследования связана с отсутствием сложившихся концептуальных подходов правовой доктрины к феномену **партнерства**, в которое вступают структуры государства и гражданского общества. В силу того, что государственно-общественное партнерство (в широком смысле) является сложным социальным явлением, затрагивающим все сферы общественной жизни, этот феномен давно стал предметом внимания многих общественных наук – политологии, экономики, социологии, философии, культурологии. А потому концептуальный багаж и аналитические результаты смежных дисциплин имеют важное значение для осмысления сущности и специфических особенностей феномена партнерских отношений государства и общества, его места в жизни социума и роли в общественном развитии.

¹²⁰ См., например: Хабриева Т.Я. Конституционное развитие: статика и динамика (к 25-летию Основного закона России) // Конституционное и муниципальное право. - 2018. - № 12. - С. 10-17; Шахрай С.М. Конституция России: стабильность и развитие // Актуальные проблемы Российского права. - 2018. - № 10. - С. 44-54; Зорькин В.Д. Буква и дух Конституции // Российская газета – федеральный выпуск от 10.09.2018 № 7689 (226). [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2018/10/09/zorkin-nedostatki-v-konstitucii-mozhno-ustranit-tochechnymi-izmeneniami.html> (дата обращения 31.01.2019); Кокотов А.Н. О предмете конституционно-правового регулирования // Актуальные проблемы российского права. - 2018. - № 10.- С. 36-43; Хабриева Т.Я., Черногор Н.Н. Право в условиях цифровой реальности // Журнал российского права. - 2018. - № 1 (253). - С. 85-102; Хабриева Т.Я. Право перед вызовами цифровой реальности. [Электронный ресурс]. URL. http://www.izak.ru/img_content/pdf/Право%20перед%20вызовами%20цифровой%20реальности.pdf (дата обращения: 17.03.2021); и др.

Собственно феномен *партнерства* активно изучается в предметных областях различных научных дисциплин экономики, политологии и социологии еще с 1980-х годов. В политической экономии 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. В работах А. Фаулера, Дж. Харрисса, С.П. Осборна, Дж.М. Бринкерхоффа, К. Нокса, Р. Маккуэйда, Л.И. Якобсона, И.В. Мерсияновой показано, что общественно-государственное партнерство – это, прежде всего, форма организации, в которой достижения партнеров зависят от наличия доверия, самоорганизации, навыков и мотивации участников¹²¹.

Представления о сути и значении партнерства государства и общества тесно связаны также с концептом *демократии участия* (*партиципаторной демократии*) (англ. participatory democracy, inclusive democracy). Следует отличать демократию участия как *политологическую концепцию*

¹²¹ Fowler A. Striking a balance: a guide to enhancing the effectiveness of non- governmental organisations in international development. Oxon, UK: Earthscan, 1997. – 320 p; Harriss, J. Working together: the principles and practice of co-operation // Managing development: understanding inter-organizational relationships / Org. D. Robinson, T. Hewitt, J. Harriss. London: Sage and The Open University, 2000. P. 225-242; Public-private partnerships: theory and practice in international perspective / Ed. S.P. Osborne. London: Routledge, 2000. – 368 p; Brinkerhoff J. M. Partnership for international development: Rhetoric or Results? London: Lynne Rienner Publishers, 2002. – 205 p; Devolution and Constitutional Change / Eds. P. Carmichael, C. Knox and R. Osborne. Manchester University Press, 2007. P. 201-218. McQuaid, R.W. Theory of Organisational Partnerships – partnership advantages, disadvantages and success factors // The New Public Governance: Critical Perspectives and Future Directions / Ed. S.P. Osborne. London: Routledge, 2010. P. 125-146; Мерсиянова И.В., Якобсон Л.И. Негосударственные некоммерческие организации: институциональная среда и эффективность деятельности. - М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2007. - 170 с; Мерсиянова И.В., Якобсон Л.И. Сотрудничество государства и структур гражданского общества в решении социальных проблем // Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 2. С. 5-25.

(политический проект)¹²², связанную с формой социальной организации, которая реинтегрирует общество в экономику, политику и природу, от демократии участия как своеобразного *динамического индикатора* преодоления синдрома «неучастия» граждан в большинстве государственных и общественных институтов. Настоящая демократия участия – это такая форма общественной жизни, которая расширяет возможности каждого человека, позволяет ему выбирать жизненные стратегии в соответствии с собственными предпочтениями и, в итоге, увеличивает пространство демократии и свободы¹²³.

Важное значение для формирования теоретических подходов к анализу государственно-общественного партнерства имеет *теория ограниченного выбора*, которая тесно связана с поиском ответа на вопрос о пригодности институтов развитого общества к трансферу в общества развивающиеся.

Институт государства тесно связан со способом решения в соответствующем обществе проблемы насилия. По мнению Д. Норта, Дж. Уоллиса и Б. Вайнгаста¹²⁴ следует различать *естественное государство* и *порядок открытого доступа*. Природа естественного государства основана на ограничении доступа к политическим и экономическим ресурсам. Большинство современных обществ живут «в тени» насилия. В системе с ограниченным доступом доминируют личные отношения, и проблема насилия решается за счет ренты, которую присваивают представители привилегированных групп интересов, в том числе, за счет политического

¹²² Fotopoulos T. Towards an Inclusive Democracy: the crisis of the growth economy and the need for a new liberatory project. London: Cassell, 1997. – 401 p.

¹²³ См., например, Петухов В.В. Гражданское общество и демократия участия // Мониторинг. - 2006. - № 1 (77). - С. 22-27.

¹²⁴ В тени насилия: уроки для обществ с ограниченным доступом к политической и экономической деятельности: докл. к XIII Апр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 3–5 апр. 2012 г. / Д. Норт, Дж. Уоллис, С. Уэбб, Б. Вайнгаст; пер. с англ. М. Дондуковского и Е. Леонтьевой; под науч. ред. А. Яковлева и Л. Полищука. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. - 48 с; Норт Д., Уоллис Д., Вайнгаст Б. Насилие и социальные порядки. Концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества / пер. с англ. Д. Узланера, М. Маркова, Д. Раскова, А. Расковой. М.: Изд. Института Гайдара, 2011. - 480 с.

манипулирования, а само государство медленно эволюционирует до зрелого типа. В порядке открытого доступа главную роль начинает играть конкуренция, а не рента и происходит деперсонализация социальных связей. В свою очередь, это и формирует базис *гражданского общества*, когда представители многочисленных социальных групп готовы отстаивать свои интересы политическими методами¹²⁵.

Социологи, рассматривая феномен партнерства, акцентируют внимание на интеракционных и деятельных аспектах, понимая партнерские отношения как равноправное, взаимовыгодное взаимодействие (совместная деятельность), направленное на достижение общей цели¹²⁶.

Промежуточное положение между экономическими и социологическими концепциями занимают работы выдающегося социолога Э. Гидденса, который в своей теории рефлексивной модернизации доказал, что *доверие в партнерстве* – это защитный механизм, с помощью которого субъекты партнерства могут снижать уровень рисков и неопределенности в сообществах¹²⁷. К этому же направлению относятся исследования *конституционных механизмов социального партнерства*, выполненные М. Стельзером¹²⁸.

В целом, в социологии и политологии различные формы партнерств рассматриваются с точки зрения субъектных и институциональных аспектов участия социальных групп и публичных институтов при согласовании интересов политики и достижения определенных, в том числе, общественно-значимых целей (концепция социального капитала). Результаты теоретических разработок П. Бурдьё, Р. Инглхарта, Дж. Коулмана, А. Портеса,

¹²⁵ См., например, Мирошниченко И.В. Публичная политика в современной России: состояние и тенденции развития // Южно-российский журнал социальных наук. - 2012. - № 3. - С. 4-15.

¹²⁶ См., например: Ховрин А.Ю. Социальное партнерство: сущность и классификация // Социально-гуманитарные знания. - 2009. - № 5. – С. 125-140.

¹²⁷ Giddens A. *Modernity and Self-Identity: Self and Society in the Late Modern Age*. Cambridge, UK: Polity Press, 1991. – 264 p.

¹²⁸ Stelzer M. *The Constitution of the Republic of Austria: A Contextual Analysis*. London: Hart Publishing/Bloomsbury Publishing, 2011. – 294 p.

Ф. Фукуямы, Д.А. Давыдова, И.Е. Дискина, А.Т. Конькова, С.А. Хмельницкого, Л.И. Никовской, В.Н.Якимца свидетельствуют о том, что возникающие в процессе взаимодействий и эффектов участия социальные связи и атмосфера доверия выступают важным ресурсом социально-экономического развития, повышения эффективности совместных действий власти и общества и снижения информационной асимметрии¹²⁹. Однако указанные авторы сосредоточивают фокус своих исследований на ресурсных характеристиках и продуктивной функции партнерств с точки зрения максимизации полезности, или анализе механизмов государственного управления на основе процедур горизонтального партнерства (феномен публичной политики).

Некоторые зарубежные и отечественные исследователи рассматривают государственно-общественное партнерство в качестве *социальной технологии*, направленной на повышение сплоченности местных органов власти и локальных сообществ путем предоставления тех или иных социальных выгод. При этом они не находят доказательств того, что в рамках партнерств происходит перераспределение власти (англ. *shift political power*) и укрепляются связи между людьми и властью¹³⁰.

¹²⁹ Bourdieu P. The Social Space and the Genesis of Groups // *Theory and Society*. 1985. Vol. 14. №. 6 P. 723-744; Bourdieu, P. The forms of capital // *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education* / Ed. J. Richardson. New York: Greenwood, 1986. P. 241-258; Iglehart R. Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1997. – 464 p; Coleman J.S. Social Capital in the Creation of Human Capital // *The American Journal of Sociology*. 1998. Vol. 94. Supplement: Organizations and Institutions. P. S95-S120; Portes A. Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology // *Annual Review of Sociology*. 1998. Vol. 24. P. 1-24; Дискин И.Е. Социальный капитал в глобальной экономике // *Общественные науки и современность*. - 2003. - № 5. - С. 150-159; Коньков А.Т. Социальный капитал и экономическое взаимодействие. М.: Издательство Российского ун-та дружбы народов, 2006. – 222 с; Хмельницкий С. А. Теория социального капитала: институциональный подход // *Вестник Калининградского юридического института МВД России*. - 2009. - № 2. - С. 120-125; Никовская Л.И., Якимец В.Н. Проблемы и приоритеты развития публичной политики в современной России // *Власть*. - 2013. - № 9. - С. 4-10.

¹³⁰ Vasconcellos M., Vasconcellos A.M. State-civil society partnership: issues for debate and new researches // *Organizações & Sociedade*. 2011. Vol. 18. No. 59. P. 701-717; Новикова С.С., Ховрин А.Ю. Партнерская интеракция как социальная технология // *Социально-гуманитарные знания*. - 2012. - № 5. - С. 219-228.

Концептуальные истоки исследования можно усмотреть в теории общественного договора, представляющей государство как результат соглашения граждан граждан (Т. Гоббс, Дж. Локк, Ж.-Ж. Руссо и др.), и связанных с ней так называемых индивидуалистических теориях налогообложения, которые основаны на идеях невмешательства государства в экономику и непроизводительного характера государственных услуг. В частности, речь идет о различных разновидностях теории обмена, вроде атомистической теории налогов (теории публичного договора, теории фискального договора) (Ж. де Вобан, Ш. Монтескье и др.), классической теории налогов (школа А. Смита, Д. Рикардо и их последователей)¹³¹.

В отечественной литературе общественно-государственное партнерство как институциональный фактор формирования гражданского общества исследуется сравнительно недавно. В работах Л.С. Мамута, Л.И. Никовской, В.Н. Якимца, И.Х. Кучиевой, К.Е. Сигалова дано определение такого партнерства как институциональной основы взаимодействия организаций различных секторов гражданского общества, что предполагает делегированное управление общественными интересами через межсекторное взаимодействие¹³². В результате реализации Программы «Развитие диалога между гражданским обществом и властью в России», которая проводилась в 2004–2007 гг. в рамках Европейской инициативы в области демократии и прав человека при финансовой поддержке Европейской Комиссии, впервые были

¹³¹ Закономерности становления и развития общественных организаций в СССР. Политико-правовое исследование / Щиглик А.И.; Отв. ред.: Азовкин И.А. - М.: Наука, 1977. - 253 с.

¹³² Мамут Л.С. Гражданское общество и государство: проблема соотношения // Общественные науки и современность. - 2002. - № 5. - С. 98; Никовская Л.И. Самоопределение государства и гражданского общества: от конфронтации к партнерству // Социальные конфликты в контексте процессов глобализации и регионализации. - М.: ЛЕНАПД, 2005. С. 344-364; Якимец В.Н. Сотрудничество некоммерческих организаций и государства в социальной сфере: нормы, механизмы и конфликты // Социальные конфликты в контексте процессов глобализации и регионализации. - М.: ЛЕНАНД, 2005. С. 364-386; Кучиева И.Х. Общественно-государственное партнерство как модернизационный фактор развития гражданского общества Российской Федерации // Terra Economicus. - 2012. - Т. 10. - № 1 (ч. 2). - С. 22-25; Сигалов К.Е. Многообразие форм гражданского общества // Гражданское общество в России и за рубежом. - 2012. - № 4. - С.15-20.

разработаны четыре нормативных правовых акта регионального и муниципального уровня: положение о публичных слушаниях; положение о правотворческой инициативе граждан в муниципальных образованиях; положение о муниципальных грантах; модельный закон субъекта Российской Федерации «О наказах избирателей и предложениях граждан к депутатам законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации»¹³³.

Эволюция теоретических концепций и практических механизмов *совместного управления* (англ. governance) и *должного управления* (англ. good governance)¹³⁴ нашла свое выражение в *модели общественно-государственного управления* (ОГУ). В общем виде ОГУ - это «подход, модернизирующий политику, процедуры, структуры и системы управления и ведения государственных дел (всех видов деятельности) на всех уровнях исполнительной власти за счет развития публично-правовых институтов и механизмов, введения действенных процедур учета общественных интересов на основе изучения лучших практик, организации и расширения общественного участия и согласования межгрупповых отношений, обеспечивающих синергетический эффект, вследствие инкорпорирования принципов, моделей и механизмов публичной политики и межсекторного социального партнерства в процессы подготовки, принятия и реализации управленческих решений»¹³⁵.

В таком понимании *публично-правовые институты* – это структуры, которые функционируют в соответствии с нормами федерального законодательства (законы об оценке регулирующего воздействия, о

¹³³ Библиотека лучших практик в области взаимодействия гражданского общества и власти на региональном и местном уровне / под ред. А.Г. Акрамовской. - М.: ЗАО «Гриф и К», 2007. - 388 с.

¹³⁴ Rotberg R.I. Good Governance Means Performance and Results // Governance. 2014. Vol. 27. № 3. P. 511-518; Fukuyama F. What Is Governance? // Governance. 2013. Vol. 26. No. 3. P. 347-368.

¹³⁵ Якимец В.Н. Состояние и направления развития публичной политики в России: механизмы, примеры, проблемы и перспективы // Управление публичной политикой / Ред. Л.В. Сморгун. - М.: Аспект Пресс, 2015. С. 240-251.

государственно-частном партнерстве), а механизмы - это, «как правило, созданные совместно представителями власти и различными негосударственными акторами системы и процедуры взаимодействия, легитимность которых закреплена в нормативных правовых актах разного уровня» (например, механизмы предоставления субсидий социально ориентированным НКО, краудфандинговые платформы)¹³⁶.

Что касается межсекторного партнерства, то в условиях перераспределения гражданской активности в сторону неполитических общественных объединений, то оно выступает ключевой технологий поиска баланса интересов общества, бизнеса и государства на основе выявления «зон согласия»¹³⁷.

Если суммировать подходы социальных и экономических наук, то в этих координатах можно определить *государственно-общественное партнерство* в широком смысле слова как сферу кооперации и соучастия органов публичной 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.

Многозначность и многоаспектность термина «партнерство» и стоящих «за ним» конкретных общественных отношений объективно является отражением характерных черт современного VUCA-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.

¹³⁶ Якимец В.Н. Новые форматы государственно-общественного управления в России // Государство и граждане в электронной среде: сборник научных статей. Вып. 1. - СПб: Университет ИТМО, 2017. С. 123-135.

¹³⁷ Якимец В.Н., Никовская Л.И. Механизмы и принципы межсекторного социального партнёрства как основа развития государственно-общественного управления // Власть. - 2018. - № 4. - С. 15-24.

Некоторые авторы считают, что идея партнерства настолько вездесуща, что в принципе не поддается строгому определению¹³⁸.

Тем не менее, в самом общем виде партнерство - это *выражение акта участия*. Поэтому, с точки зрения реализации социальной функции государства, концепция партнерства как элемента государственной политики задается шкалой, на одном полюсе которой находятся *контрактные отношения* (государственно-частное партнерство), а на другом полюсе – *формализованные механизмы кооперации*, основанной на принципах равенства и доверия (государственно-общественное партнерство).

Для целей настоящей работы представляется особенно продуктивным использование концепта *публичной сферы* (публичной политики) немецкого философа и социолога Юргена Хабермаса¹³⁹, который предложил рассматривать этот феномен в широком и узком смысле.

В широком смысле «публичная сфера» - это область социальной жизни, где общество и государство занимаются не взаимным созерцанием и рефлексией, а переходят к совместным действиям, нацеленным на достижение социально-значимых результатов. В узком смысле речь идет о пространстве социальной жизни, в котором происходит диалог о проблемах, имеющих важное значение для общества и государства, и, соответственно, формируется общественное мнение.

В ходе исторического развития по мере концентрации власти, капитала, а также совершенствования структур и способов коммуникации происходит изменение соотношения государства и общества, что одновременно, ведет к

¹³⁸ Rowe M., Devanney C. Partnership and the governance of regeneration // Critical Social Policy. 2003. Vol. 23. No. 3. P. 375-397.

¹³⁹ Habermas J. Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft. Frankfurt a. M.: Suhrkamp Verlag, 1962. – 291 s.; Хабермас Ю. Структурное изменение публичной сферы: Исследования относительно категории буржуазного общества = Strukturwandel der Öffentlichkeit: Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft. - М.: Весь Мир, 2016. - 344 с. Примечание: Концепция публичной сферы была разработана Ю. Хабермасом еще в 1962 году в рамках историко-социологического исследования на материале Англии, Франции и США периода XVIII-XIX веков. Этот труд получил широкую известность после перевода на английский язык в 1989 г.

изменению соотношения сферы публичного и частного (приватного)¹⁴⁰. С теоретико-методологической точки зрения представляется полезным выполненный немецким исследователем анализ «взаимопроникновения» государства и общества друг в друга, когда (особенно с развитием современных способов и технологий коммуникационных интеракций) происходят встречные процессы «огосударствления общества» и «обобществления государства».

Как отмечают комментаторы трудов Ю. Хабермаса, философ видит основу и перспективу развития современного правового общества в единстве «частной и публичной правовой автономии», которая возникает и поддерживается такими механизмами как «постоянная коммуникация и дискурсивные практики, предполагаемые демократией»¹⁴¹. Иными словами, речь идет о важности механизмов обратной связи и совместного участия государства и общества в совершенствовании права и политики в условиях быстро меняющегося мира.

Концепция коммуникативного действия Ю. Хабермаса, возникшая в поисках путей преодоления неадекватного (отчужденного) статуса интеллектуально активной и «политически функционирующей общественности», является, пожалуй, одной из наиболее инструментально полезных для осмысления сути подлинно партнерских отношений государства и общества. Как известно, для описания ситуации отчужденности Ю. Хабермас использует понятие «технологического», субъект-объектного взаимодействия, когда участники отношений видят в другом не равного себе, полноправного субъекта, а объект манипулятивного воздействия или прагматического использования (средство для достижения собственных целей). Способом преодоления проблемы и качественно новой стадии

¹⁴⁰ Публичная сфера: теория, методология, кейс-стади / Под ред. Е.Р. Ярской-Смирновой и П.В. Романова. - М.: ООО «Вариант»: ЦСПГИ, 2013. С. 221-225.

¹⁴¹ Воробьев А.В. Немецкая классическая философия и теория правового государства Ю. Хабермаса // Известия РГПУ им. А.И. Герцена. - 2009. - №114. - С. 135.

взаимодействия является переход к субъект-субъектным отношениям, основанным на диалогичности, уважении и восприятии другого в качестве самодостаточной ценности. Только так, по мнению Ю. Хабермаса, возможен радикальный поворот общества к свободе¹⁴².

И только так (добавим от себя) - *в рамках субъект-субъектной, коммуникативной модели отношений* - возможно становление и функционирование подлинного партнерства государства и общества.

В качестве небольшой иллюстрации того факта, что расширение взаимодействия государства и граждан в цифровой среде постепенно, хотя и крайне медленно, способствует ослаблению тотального доминирования «технологического» субъект-объектного подхода в государственном управлении, можно привести результаты сравнительного анализа использования терминов «население» и «общество» в документах стратегического планирования и программирования в сфере развития цифровой трансформации в Российской Федерации (см. Таблица 2).

¹⁴² Хабермас Ю. Демократия. Разум. Нравственность. - М.: Наука, 1992. - 176 с.; Хабермас Ю. Моральное сознание и коммуникативное действие. - СПб: Наука, 2000. - 140 с.; Хабермас Ю. Вовлечение другого. Очерки политической теории. - СПб: Наука, 2001. - 417 с.; Степашин С.В. Общественный аудит: Может ли общество контролировать расходы бюрократии? - М.: Наука, 2013. С. 14.

Таблица 2 - Частота встречаемости терминов «население» и «общество/сообщество» в ряде документов стратегического планирования и программирования в сфере развития цифровой трансформации в Российской Федерации

Документ	Частота встречаемости терминов (раз)	
	Население	Общество, сообщество
Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002-2010 годы)» ¹⁴³	37	39
Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации (утв. Президентом Российской Федерации 7 февраля 2008 г. № Пр-212) ¹⁴⁴	10	37
Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года ¹⁴⁵	1	12
Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 - 2030 годы ¹⁴⁶	5	43

Как известно, *население* – это непрерывно возобновляющаяся в процессе воспроизводства совокупность человеческих индивидуумов, пребывающих на определенной территории. Население – это не общество, а своего рода его биосоциальный субстрат, носитель. В формулировке «предоставление услуг населению» явственно прослеживается субъект-объектный подход: проактивный субъект – государство воздействует на объект – население.

¹⁴³ Постановление Правительства Российской Федерации от 28 января 2002 г. № 65 (ред. от 09.06.2010) «О федеральной целевой программе "Электронная Россия (2002-2010 годы)"» // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 531.

¹⁴⁴ Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации (утв. Президентом Российской Федерации 7 февраля 2008 г. № Пр-212) (утратила силу). Цит. по: Российская газета. 16 февраля 2008 г. № 34.

¹⁴⁵ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 632-р (ред. от 10.03.2009) «О Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года» // СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2372.

¹⁴⁶ Указ Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 - 2030 годы» // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2901.

Общество (социум) – сложная, самоорганизующаяся динамическая интерактивная¹⁴⁷ система, уникальность которой характеризуется особенностями взаимодействий между его элементами. Если сегодня термин «общество» начинает все чаще использоваться не только в «мотивировочной части» документов исполнительных органов публичной власти, но и в практическом смысле (общество как контрагент, как равная сторона коммуникационных интеракций), это может свидетельствовать о проникновении ценностей субъект-субъектной модели коммуникативных отношений в сознание государственных служащих.

Несмотря на то, что в общественных науках концептуализация представлений о государственно-общественном партнерстве активно развивается, а многие важные элементы, обеспечивающие возможность партнерских отношений государства с различными секторами общества, приобретают конституционный статус (уже не раз упоминаемая конституционализация принципа взаимного доверия государства и общества), ни теория государства и права, ни конституционное право пока не рассматривают государственно-общественное партнерство как феномен общественных отношений в предметном поле своей науки. Что касается права конституционного, это и не удивительно - на момент исследования ни одна из более, чем 190 исследованных автором действующих конституций мира, не оперировала понятием «государственно-общественное партнерство» (см. Таблица 3)¹⁴⁸.

¹⁴⁷ См., например: Подопригора А.В. Интерактивное общество: понятие и генезис // Социум и власть. - 2017. - № 4 (66). - С. 14-23.

¹⁴⁸ Для анализа информации использованы данные Международного проекта «Constitute» - цифровой платформы, которая дает возможность единого доступа к текстам действующих конституций 193 стран мира (на английском и арабском языках). [Электронный ресурс]. URL: <https://www.constituteproject.org> (дата обращения: 17.03.2021).

Таблица 3 - Статистика упоминаний терминов «общество», «гражданское общество», «партнерство», «государственно-общественное партнерство» в действующих конституциях стран мира

Термин	Society	Civil society	Partnership	State-Society Partnership
Число конституций, содержащих упоминание термина	167	43	22	0

Как представляется это связано с тем, что концептуализация и научное познание нового феномена в жизни общества происходит буквально на наших глазах, а это значит, что соответствующая категория не могла стать «буквой» уже принятых конституций. Однако «дух» демократических конституций, содержащиеся в них принципы, представления о ценностях народовластия, суверенитета народа и прав граждан, включая право на участие в делах государства, как и сама идеология конституционализма, дают необходимую основу для развития отношений партнерства государства и общества в конституционно-правовых рамках.

Этот вывод базируется на широко известной доктрине «живой Конституции», которая дает возможность, как отмечает Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькин, «не искажая сути правового смысла, заложенного в текст Конституции [...], выявлять его актуальное значение в контексте современных социально-правовых реалий»¹⁴⁹.

Характерной особенностью научной литературы, посвященной исследованию идеологии, принципов, процедур и механизмов государственно-общественного партнерства, является тот факт, что

¹⁴⁹ Зорькин В.Д. Буква и дух конституции // Российская газета – федеральный выпуск. 2018. № 7689 (226). 10 сентября.

практически нет работ, где используются формализованные критерии и определения с точки зрения категорий права. В то же время социально-экономические изменения в XXI веке, формирование цифрового общества и возникновение новых социальных практик коммуникации, не только расширяют запрос на *общественное участие* в выработке государственной политики¹⁵⁰, но и свидетельствуют о возрастании значимости сетевых структур¹⁵¹, когда *интенсивность* отношений государства и общества становится ключевым ресурсом повышения эффективности и демократичности государственного управления.

Важно также отметить, что существует различие между понятиями: «государственно-общественное партнёрство» и «общественно-государственное партнёрство»¹⁵², поскольку порядок следования терминов указывает на то, какой субъект доминирует в партнёрстве. Партнёрство, в котором решающую роль играют структуры государства, исследователи называют патерналистской, либо этатистской моделью, тогда как общественно-государственное партнёрство именуют моделью демократической¹⁵³. Логично рассматривать государственно-общественное

¹⁵⁰ См., например, *Democracy Transformed?: Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies* / Eds. B.E. Cain, R.J. Dalton, S.E. Scarrow. Oxford, UK: Oxford University Press, 2006. – 309 p.; Мэннинг Н., Парисон Н. 2003. Реформа государственного управления: международный опыт. - М.: Весь Мир, 2003. - 496 с.

¹⁵¹ Peterson J. Policy Networks'. Political Science Series № 89. Vienna: Institute for Advanced Studies, 2003. – 29 p.

¹⁵² См., например: Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 12 февраля 2008 года № 121 «О Концепции взаимодействия исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга с общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями «Общественно-государственное партнёрство» на 2008-2011 годы» // Вестник Администрации Санкт-Петербурга. - 2008. - № 3. - С. 200-201; Общественно-государственное партнёрство – цивилизационный путь спасения и возрождения России / Под ред. В.В.Обрежи и А.А.Гапонова. – М.: 2014. – 380 с.

¹⁵³ См., например: Сунгуров А.Ю. Модели взаимодействия органов государственной власти и структур гражданского общества: российский опыт // Модернизация экономики и глобализация : в 3 кн. / отв. ред. Е. Г. Ясин. – М.: ГУ-ВШЭ, 2009. – Кн. 1. – С. 500–508; Колесникова Н.А. Модели взаимодействия органов государственной власти и структур гражданского общества // Вестник ГУУ. - 2013. - №21. - С. 270-276; Кулькова В.Ю. Концептуальное обоснование построения межсекторного социального партнёрства // Научно-теоретический журнал «Фундаментальные и прикладные исследования» - 2014. - № 2. - С.59-

партнёрство и общественно-государственное партнёрство как последовательные стадии развития взаимодействия публичного и общественного секторов, когда по мере зрелости структур «самоорганизованного общества» и «демократизации» структур государственных активная роль будет все больше становиться прерогативой организованных граждан.

В настоящей работе исследуются вопросы правовой концептуализации именно государственно-общественного партнёрства, поскольку современный этап развития взаимоотношений публичного и общественного секторов в Российской Федерации находится на той стадии, когда доминирующую и проективную роль во взаимодействии играют структуры государства.

Необходимость внедрения социальных инноваций для повышения эффективности управления общественным развитием, реализация целей устойчивого развития, концепта клиентоориентированного, открытого и подотчетного государства и многие другие факторы, актуальные для всех стран мира, стимулируют постоянный творческий поиск различных форм взаимодействия государства и общества. Как следствие, в международной практике сложился целый спектр разнообразных институтов партнерства, отличающихся не только наименованием, но также составом участников и предназначением (см. Таблица 4).

Таблица 4 - Разнообразие институциональных форм партнерских отношений между государством и обществом

Английский термин	Перевод
Public-Public Partnership (PUP или P2P)	Государственно-государственное партнерство
State-Civil Society Partnership	Партнерство государства и гражданского общества
Public-Community Partnership (PCP)	Партнерство государства и местных сообществ
Public-Private-Community Partnership (PPCP)	Партнерство государства, бизнеса и местных сообществ
State-Society Partnership	Государственно-общественное партнерство

Критический анализ и систематизация используемых в литературе и практике понятий с учетом стоящих за ними реалий позволяет более точно вычленить особенности той модели государственно-общественного партнерства (в широком и узком смысле), которое является предметом настоящего исследования.

Государственно-государственное партнерство (Public-Public Partnership – PUP или P2P)

Государственно-государственное партнерство - это сотрудничество между двумя или более государственными органами или организациями, основанное на солидарности, с целью повышения потенциала и эффективности одного партнера, как правило, в предоставлении услуг или удобств (например, общественного водоснабжения, электропитания или санитарии). Участником государственно-государственного партнерства, наряду с органами государственной власти и государственными органами, могут быть специализированные некоммерческие организации (профессиональные союзы, пенсионные фонды, организации и союзы в

области определенных видов деятельности или активности, общинные группы).

Государственно-государственное партнерство отличается от *государственно-частного партнерства* (ГЧП), которое основано на контрактных отношениях государственных подрядных организаций с некоммерческими организациями для разработки, финансирования, строительства, эксплуатации и обслуживания государственных социальных объектов (например, школы, больницы, мосты).

Государственно-государственное партнерство позволяет избегать рисков государственно-частного партнерства при реализации социально-ориентированных проектов (невыполнение контракта, рост транзакционных издержек, необходимость повторных переговоров, сложности регулирования, коммерческий оппортунизм, монопольное ценообразование, ограничения коммерческой тайны, валютный риск и отсутствие общественной поддержки)¹⁵⁴.

Партнерство государства и гражданского общества (State-Civil Society Partnership)

В самом общем виде *партнерство государства и гражданского общества* понимается как акт совместного участия органов публичной власти и институтов гражданского общества, а потому особое значение приобретают рамки, в которых будут определены условия сотрудничества в целях координации и урегулирования возможных конфликтов.

С одной стороны, сам факт взаимодействия не гарантирует его демократического характера. С другой стороны, партнерства государства и институтов гражданского общества не обязательно должны влечь за собой полное «кооперирование» гражданского общества с государством. Партнерство может быть местом сложной борьбы, когда субъекты

¹⁵⁴ Morley M. Developing Public to Public Partnerships (P2Ps) that improve infrastructure's social and economic value // The World Bank. 2016. February 18.

гражданского общества продолжают противодействовать контролю доминирующей системы различными путями¹⁵⁵.

В условиях глобальной нестабильности и быстрых экономических преобразований важное значение начинают играть долгосрочные и масштабируемые модели партнерств государства и гражданского общества, основанные на выявлении совместных ценностей. Например, в развивающихся странах это могут быть модели партнерства, основанные на поддержке и расширении экономических прав и возможностей молодежи сразу в нескольких секторах (программы переподготовки, трудоустройства и предпринимательства)¹⁵⁶.

Партнерство государства и местных сообществ – «государственно-общинное» партнерство (Public–Community Partnership - PCP)

Понятие «государственно-общинного партнерства» связано с механизмами взаимодействия органов публичной власти и местного самоуправления. Партнерство такого типа направлено на расширение возможностей местных сообществ (общин) в доступе к ресурсам и видам деятельности, способным обеспечить таким сообществам устойчивое существование и развитие.

На практике и в литературе также часто используется термин «общинные партнерства» (*Community Partnerships*) применительно к реализации мини-проектов, связанных с укреплением внутриобщинного единства (например, организация совместных праздничных обедов, акций помощи соседям и пр.), так и с точки зрения развития внешних связей общины

¹⁵⁵ Vasconcellos M., Vasconcellos A.M. State-civil society partnership: issues for debate and new researches // *Organizações & Sociedade*. 2011. Vol. 18. No. 59. P. 701-717; Muhumuza W. State-Civil Society Partnership in Poverty Reduction in Uganda // *Eastern Africa Social Science Research Review*. 2010. Vol. 26. No. 1. P. 1-21

¹⁵⁶ Albrectsen A.-B. Why collaboration will be key to achieving the Sustainable Development Goals. *World Economic Forum*. 2017. January 31;

См., например, Шапкина, Е.А. Конституционная основа и функция государственно-частного партнерства в России // *Конституционное и муниципальное право*. - 2014. - №5. - С. 16; Шапкина, Е.А. О повышении эффективности государственно-частного партнерства // *Юридический мир*. - 2014. - № 4. - С. 16.

(например, программа стажировки местных добровольцев в медицинском учреждении для расширения возможностей первой помощи в общине).

Партнерство государства, бизнеса и местных сообществ – «государственно-частно-общественное партнерство» (Public–Private–Community Partnership - PPCP)

«Государственно-частно-общественное» (либо – общинное) партнерство – это разновидность государственно-частного партнерства, в котором одним из участвующих партнеров является местное сообщество (община).

«Государственно-частно-общественное» партнерство возникает в сфере решения вопросов устойчивого развития на местном уровне, а потому сфокусировано на полезных социальных и социально-экономических инновациях (передача и внедрение новых навыков, знаний и технологий), а не на прибыльности как единственном параметре успеха. Партнерства такого типа широко используется в государственных проектах в области оказания услуг или сервисов (например, водоснабжения и санитария), а также в проектах, направленных на сокращение цифрового неравенства.

«Государственно-частно-общественное» партнерство поощряет реализацию принципа равного учета множественности интересов и способствует формированию понимания, согласия и взаимной поддержки планов развития органов публичной власти, частного сектора и гражданского общества¹⁵⁷, или, говоря словами Президента Российской Федерации В.В.Путина, позволяет государству и обществу «действовать в одной повестке дня»¹⁵⁸.

¹⁵⁷ Авакьян С.А. Основные тенденции современного развития конституционного права // Конституционное и муниципальное право. - 2017. - № 4. - С. 2-7; Adnyana I.B.P., Anwar N., Soemitro R.A.A., Utomo C. Critical Success Factors of Public-Private-Community Partnership in Bali Tourism Infrastructure Development // Journal of Sustainable Development. 2015. Vol. 8. No. 6. P. 208-215.

¹⁵⁸ См., например: Послание Президента Федеральному Собранию. 14 декабря 2014 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/47173> (дата обращения: 17.03.2021); Выступление Президента Российской Федерации В.В. Путина на

Государственно-общественное партнерство (State-Society Partnership)

Существует множество определений понятия «государственно-общественное партнерство» в различных предметных областях современных общественных наук. Однако систематизация подходов показывает, что ключевое различие проистекает из того обстоятельства, что одни исследователи фокусируют свое внимание на сущностных («материальных») характеристиках государственно-общественного партнерства, другие – на его операционной («процессуальной») стороне.

С точки зрения *сущностного* подхода, государственно-общественное партнерство – это форма взаимодействия государственной власти и институтов гражданского общества, основанная на доверии, что, в свою очередь, может способствовать повышению как эффективности органов публичной власти, качеству демократии, укреплению потенциала и устойчивости сообществ, так и сделать такие партнерства локусом демократии участия¹⁵⁹.

С точки зрения *операционалистского* подхода, государственно-общественное партнерство – это *процессы и формы* взаимодействия между органами государственной власти, государственными органами, государственными учреждениями и крупными общественными группами, характеризующихся большими объемами межличностного общения (societal groups), для обсуждения того, каким образом осуществляется государственная власть и как на нее могут влиять люди. Эти взаимодействия сосредоточены на таких вопросах, как определение взаимных прав и обязанностей государства и общества, обсуждению того, как следует распределять государственные

пленарном заседании Общероссийского форума «Государство и гражданское общество: сотрудничество во имя развития». 15 января 2015 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/47480> (дата обращения: 17.03.2021).

¹⁵⁹ White S. The Left After Social Democracy: Towards State–Society Partnerships // Alternatives to State-Socialism in Britain / Eds. P. Ackers, A. Reid. Palgrave Studies in the History of Social Movements. Cham: Palgrave Macmillan, 2016. P. 303-327; Estévez-Abe M. State-society partnerships in the Japanese welfare state // The State of Civil Society in Japan / Eds. F.J. Schwartz, S.J. Pharr. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 2003. P. 154-172.

ресурсы и установлению различных форм представительства и подотчетности¹⁶⁰.

Основное внимание в процессе образования и функционирования отдельных государственно-общественных партнерств уделяется не конкретным институциональным формам, а характеру отношений и поиску *точного соответствия* между функциями государственных и общественных институтов (англ. relational function). В парадигме государственно-общественного партнерства ни государство, ни общество не рассматриваются как действующие изолированно, либо в рамках модели субъект-объектного воздействия. Речь идет об установлении подлинно партнерских (субъект-субъектных) отношений. При этом способность государства взаимодействовать как с отдельными гражданами, так и организованными и активными гражданскими сообществами становится главным инструментом обеспечения его легитимности.

Следует отметить различие между «широким» пониманием государственно-общественного партнерства как системы отношений государства и общества, ключевой характеристикой которых являются доверие и взаимная ответственность, и «узким» пониманием государственно-общественного партнерства как особой юридической формы (организации) закрепления и упорядочивания партнерских отношений государства и общества в целях совместного решения задач общественного развития.

¹⁶⁰ Building Peaceful States and Societies: A DFID Practice Paper. London: Department for International Development, 2010. P. 15.

Глава 2. Конституционно-правовая природа государственно-общественного партнерства в Российской Федерации

§ 1. Категория «доверие» во взаимосвязи с государственно-общественным партнерством

Как было отмечено ранее, подлинное партнерство всегда характеризуется высоким уровнем доверия между сторонами-участниками. Но что такое доверие с правовой точки зрения? Как можно придать юридическую определенность этому феномену? Этот вопрос является крайне сложным для практического решения, но, тем не менее, не уникальным, поскольку множество понятий, имеющих характер этической категории, моральной ценности, философского идеала, положены в основы права и являются принципами, ориентирами, на достижение которых нацелено правовое регулирование.

Категория «доверие» является предметом внимания различных наук – психологии, социологии, экономики, политологии, философии и связана с целой группой сопутствующих понятий. Не удивительно, что каждая наука, как и разные отрасли права, по-своему решают вопрос о придании определенности этой категории.

Словарь русского языка определяет доверие как «убежденность в чьей-либо искренности, честности, добросовестности и основанное на них отношение к кому-либо, чему-либо: *Заслужить доверие. Завоевать доверие. Питать доверие. Терять доверие. Лишить доверия. Не внушать доверия. Пользоваться полным доверием*»¹⁶¹.

Политологи и социологи широко исследуют вопросы доверия к власти, ее институтам, отдельным политическим акторам. Измерение рейтингов доверия стало привычной рутиной. Однако единое понимание этого феномена

¹⁶¹ Словарь русского языка: В 4-х т. / РАН, Ин-т лингвистич. исследований; Под ред. А. П. Евгеньевой. - 4-е изд., стер. - М.: Рус. яз.; Полиграфресурсы, 1999. Цит. по: Фундаментальная электронная библиотека. [Электронный ресурс]. URL: <http://feb-web.ru/feb/mas/mas-abc/05/ma141218.htm?cmd=0&istext=1> (дата обращения: 17.03.2021).

только начинает складываться¹⁶². Например, социолог Ф.Н. Ильясов определяет доверие как «совокупность представлений и настроений субъекта: а) отражающих его ожидания того, что объект будет реализовывать некоторые функции, способствующие увеличению или сохранению ресурсов субъекта; б) проявляющихся в готовности субъекта делегировать объекту реализацию этих функций»¹⁶³. При этом, объектом доверия могут быть как физические субъекты (индивидуумы, группы, сообщества), так и институты (политические, правовые, экономические, социальные), организации разного уровня (вплоть до межгосударственных объединений), а также «неодушевленные» явления - предметы, товары, услуги.

Проблема доверия в контексте социального капитала с давних пор является предметом комплексных исследований на стыке социологии и экономики. В своей основополагающей работе «Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию» Ф. Фукуяма называет доверие «ключевой характеристикой развитого человеческого общества, проявляющейся как на индивидуальном уровне, так и на уровне социальном (доверие к общественным институтам и государству в целом)»¹⁶⁴ и считает этот феномен основой социального капитала. Как отмечают комментаторы Ф. Фукуямы, мыслитель тесно связывает экономический прогресс с внутренней гармонией в обществе, которая невозможна без атмосферы доверия¹⁶⁵. В таком контексте доверие приобретает черты значимого экономического актива, результатом использования которого становятся вполне материальные, поддающиеся объективной оценке явления - рост качества жизни населения, общественно-

¹⁶² Скрипкина Т. П. Психология доверия. - М.: ИЦ «Академия». 2000. - 264 с.; Экономика и социология доверия. Под ред. Веселова Ю. В. - СПб: Социологическое общество им. Ковалевского М. М. 2004. - 190 с.; Купрейченко А. Б. Психология доверия и недоверия. - М.: Институт психологи РАН. 2008. - 564 с.

¹⁶³ Ильясов Ф. Н. Типы шкал и анализ распределений в социологии // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. - 2014. - № 4. - С. 34-35.

¹⁶⁴ Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию: Пер. с англ. / Ф. Фукуяма. - М. ООО «Издательство АСТ», ЗАО НПП «Ермак», 2004. С. 3.

¹⁶⁵ См., например: Иноземцев В.Л. Рецензия на книгу: Fukuyama F. Trust. The Social Virtues and the Creation of Prosperity // Свободная мысль. - 1998. = № 1. - С. 125—126.

политическая стабильность, «повышение чувства социальной уверенности и защищенности»¹⁶⁶. Более того, доверие можно считать чистым общественным благом, поскольку ему присущи все характеристики последнего: неделимость (несоперничество), неисключаемость и невозможность не потреблять.

Необходимо отметить, что исследователи информационного общества отмечают в качестве одной из его специфических характеристик дефицит доверия, возникающий как результат снижения объема и интенсивности традиционных (офлайн) социальных связей. В этом контексте доверие рассматривается как общественная ценность и форма социального благополучия¹⁶⁷, обеспечение которой требует специальных усилий государства и общества.

До момента включения положения о «взаимном доверии общества и государства» в текст действующей Конституции Российской Федерации¹⁶⁸ категория «доверие» многократно упоминалась в доктринально-целевых и стратегических документах, иных «преднормативных» (в терминологии А.Н. Кокотова¹⁶⁹) актах - программных выступлениях Президента Российской Федерации, посланиях Главы государства Федеральному Собранию. Несмотря на то, что указанная категория не имеет юридической определенности, ее использование объективно неизбежно, поскольку доверие является одним из факторов, обеспечивающих эффективность государственного управления и достижение поставленных целей. Как

¹⁶⁶ См., например: Алёшин С.В. Доверие как социально-философская категория // Научная мысль Кавказа. - 2010. - № 3 (63). - С. 36.

¹⁶⁷ Погукаева Н.В. Доверие в контексте информационного общества // Вестник науки Сибири. - 2015. - № 1 (16). - С. 42; Шапкина, Е.А. Доверие как основа государственно-общественного партнерства в информационном обществе // Гражданское общество в России и за рубежом. - 2019. - № 4. - С. 20; Нарутто С.В., Никитина А.В. Конституционный принцип доверия в современном российском обществе // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 7. С. 13-18.

¹⁶⁸ См. п. 9 ст. 1, Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

¹⁶⁹ См., например, Кокотов А.Н. О предмете конституционно-правового регулирования // Актуальные проблемы российского права. - 2018. - № 10. - С. 36-43.

неоднократно подчеркивал Президент Российской Федерации В.В. Путин, «от того, есть доверие к власти или нет, зависит конечный успех»¹⁷⁰.

Схожее отношение к доверию как фактору успеха демонстрирует действующая «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года», которая в качестве стратегической цели нашей страны устанавливает достижение уровня экономического и социального развития, соответствующего статусу России как ведущей мировой державы XXI века, занимающей передовые позиции в глобальной экономической конкуренции и надежно обеспечивающей национальную безопасность и реализацию конституционных прав граждан¹⁷¹. Руководящие документы напрямую связывают реализацию указанной цели с формированием качественно нового образа будущей России, ключевой составляющей которого (и одновременно – целевым ориентиром) является переход к новой модели общественных отношений – *обществу, основанному на доверии и ответственности*¹⁷². Укрепление доверия в обществе и социальной справедливости также является одним из ключевых факторов, степень реализации которых определяет прогнозные варианты долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации¹⁷³.

Как подчеркивает В.Д. Зорькин, «особенно важно то доверие общества к власти, на котором базируется *легитимность власти* [курсив – Авт.], и то доверие власти по отношению к обществу, на котором только и может

¹⁷⁰ Путин: Успех власти зависит от доверия граждан // НТВ. Новости. 2019. 23 июня.

¹⁷¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-Р (ред. от 28.09.2018) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года») // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

¹⁷² Там же.

¹⁷³ См. Раздел 3.1. Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года (разработан Минэкономразвития России). Официально опубликован не был. Цит. по: Официальный сайт Правительства Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: <http://static.government.ru/media/files/41d457592e04b76338b7.pdf> (дата обращения: 71.10.2020).

основываться эффективная государственная политика. Ведь очевидно, что доверие может быть только взаимным»¹⁷⁴.

Представляется интересным тот факт, что указанная позиция нашла свое буквальное отражение в конституционном праве Японии. Японские конституционалисты считают доверие народа – основой, на которой зиждется государственная власть. В Преамбуле Конституции Японии прямо установлено: «Государственная власть основывается на *непоколебимом доверии народа* [курсив – Авт.], ее авторитет исходит от народа, ее полномочия осуществляются представителями народа, а благами ее пользуется народ. Это - универсальный принцип человечества, на котором основана настоящая Конституция»¹⁷⁵.

Представляется, что на текущий момент теоретическую основу и необходимые инструменты для повышения правовой определенности категории «доверия», которая составляет важнейший элемент юридической конструкции государственно-общественного партнерства, являясь его основой и одновременно – результатом, могут дать концептуальные подходы конституционное права, выраженные в его актах.

Действующая Конституция Российской Федерации активно использует категорию «доверие» (двенадцать раз).

При этом одно упоминание (ст. 75.1) придает конституционный статус концепту взаимного доверия государства и общества как одной из целей деятельности публичной власти («В Российской Федерации создаются условия для...»), а одиннадцать упоминаний связано с отношениями между ветвями представительной и исполнительной власти.

Так, Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации вправе решать вопрос о доверии Правительству Российской

¹⁷⁴ Зорькин В.Д. Доверие и право // Российская газета - Федеральный выпуск. 2013. № 93(6069). 29 апреля.

¹⁷⁵ Цит. по: Конституция Японии. Вступила в силу 3 мая 1947 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=37> (дата обращения 04.09.2019).

Федерации (ст. 103 ч. 1 п. «б») и может выразить ему недоверие (ст. 117 ч. 3). Председатель Правительства Российской Федерации также вправе поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии своему Кабинету (ст. 117 ч. 4). В новой ч. 6 ст. 117 установлены случаи, когда Государственная Дума не может выразить недоверие Правительству Российской Федерации, а Председатель Правительства Российской Федерации не может ставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству Российской Федерации. При этом категория «доверие» имеет настолько исключительно важное значение, что следствием отказа в доверии Правительству Российской Федерации может стать либо отставка Правительства Российской Федерации, либо роспуск Государственной Думы и назначение новых выборов, причем решение об этом принимает исключительно Президент Российской Федерации (ст. 117, ч. 3 и 4).

Как отмечают комментаторы Конституции Российской Федерации, вынесение вотума недоверия – это «элемент парламентской республики в условиях смешанной (президентско-парламентской и парламентско-президентской) формы правления»¹⁷⁶. Однако ни во многих зарубежных конституциях, ни в действующей Конституции Российской Федерации не определены ни характеристики понятия «доверие», ни основания для постановки вопроса о доверии, ни критерии, по которым можно было бы юридически однозначно определить наличествующий «уровень» доверия или состояние этого показателя в отношениях Государственной Думы и Правительства Российской Федерации. Конституционалисты отмечают лишь, что вопрос о доверии, как правило, имеет политический характер, а реализация конституционных норм о вотуме недоверия в жизнь зависит исключительно

¹⁷⁶ См. комментарий к ст. 117 - Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. Л.В. Лазарева, В.Д. Зорькина. – М.: Изд-во «Эксмо», 2009. – 1056 с.

от активности парламентских групп, оппозиционных действующему Правительству или Президенту¹⁷⁷.

Кроме того, категории «доверие», «утрата доверия» активно вошли в систему права и правоприменительную практику в сфере регулирования федеративных отношений, государственной гражданской службы и трудовых отношений.

Так, с 2004 г. важное место в современном российском законодательстве и политической практике стал играть институт отрешения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации. Правовой механизм, дающий возможности Главе государства отправлять в отставку глав субъектов Российской Федерации по основанию утраты доверия, был реализован путем принятия соответствующих изменений и дополнений в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ст. 19 п. 1 пп. «г»)¹⁷⁸. В 2012-2013 гг. этот механизм был конкретизирован – в указанная норма закона была дополнена перечнем оснований для утраты высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации доверия Президента Российской Федерации.

Так, в 2011 г. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О государственной гражданской службе Российской

¹⁷⁷ О вотумах недоверия Правительству Российской Федерации в современной отечественной истории 1993-2020 гг. – см. например: Амелина А. Вотум недоверия правительству: 20 попыток // «Исторические хроники РАПСИ». 09 июня 2016 г. [Электронный ресурс]. URL: http://rapsinews.ru/legislation_publication/20160609/276267891.html (дата обращения: 17.03.2021).

¹⁷⁸ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; Федеральный закон от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"» // СЗ РФ. 2004. № 50. Ст. 4950.

Федерации»¹⁷⁹ была дополнена статьей 59.2. «Увольнение в связи с утратой доверия»¹⁸⁰, устанавливающей закрытый перечень оснований, согласно которым государственный гражданский служащий считается утратившим доверие и подлежит увольнению.

Аналогичные статьи («Увольнение в связи с утратой доверия») дополнили многие акты административного права, в частности, федеральные законы «О прокуратуре Российской Федерации», «О службе в таможенных органах Российской Федерации», «О Следственном комитете Российской Федерации», «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации...», «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации...»¹⁸¹ и ряд других.

А в 2012 г. в Трудовом кодексе Российской Федерации также появилась новая часть 7.1 ст. 81, где были изложены основания для увольнения по инициативе работодателя работника (государственного служащего) в связи с

¹⁷⁹ Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

¹⁸⁰ Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6730.

¹⁸¹ Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 30.12.2020) «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366; Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О службе в таможенных органах Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3586; Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ (ред. от 27.10.2020) «О Следственном комитете Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 15; Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020; Федеральный закон от 19 июля 2018 г. № 197-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации "Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы"» // СЗ РФ. 2018. № 30. Ст. 4532; Федеральный закон от 01 октября 2019 г. № 328-ФЗ (ред. от 22.12.2020) «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 40. Ст. 5488.

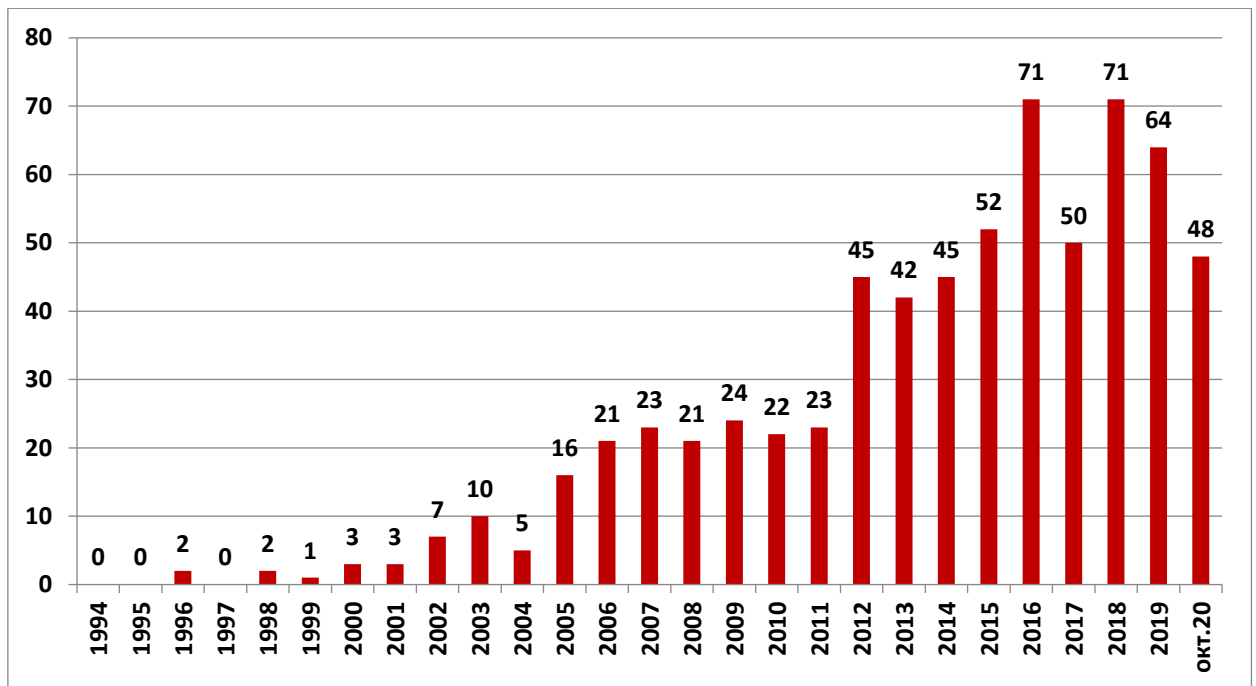
совершением последним ряда действий, которые дают основания для утраты к нему доверия со стороны работодателя¹⁸².

Важность для системы права такой, практически не формализуемой категории, как «доверие», демонстрирует тот факт, что отрешение от должности на основании утраты доверия Президента Российской Федерации «приобретает характер конституционно-правовой ответственности, поскольку сами основания утраты доверия прямо названы правонарушениями»¹⁸³.

Еще более интересные результаты дает анализ использования категории «доверие» в решениях Конституционного Суда Российской Федерации. В первую очередь обращает на себя внимание резкий рост числа актов Конституционного Суда, оперирующих этим понятием, в последние годы (см. Рисунок 2): из 661 решения с термином «доверие» половина принята в последние 5 лет. При этом наблюдаются несколько «волн» в использовании Судом термина «доверие». В период 1994-2004 гг. таких решений было мало – в среднем 3-4 в год. В период 2005-2011 – в среднем по 20 решений в год. В 2012-2014 – ежегодно более 40, а в 2016-2020 гг. – 50-70 решений ежегодно.

¹⁸² До 2012 г. Трудовой кодекс Российской Федерации давал работодателю право увольнять на основании утраты доверия только работников, непосредственно обслуживающих денежные или товарные ценности, если они виновны в действиях, которые дают основание для утраты доверия к нему со стороны работодателя (ст. 81 ч. 7).

¹⁸³ Прохоров В. Н. Отрешение высшего должностного лица субъекта РФ в связи с утратой доверия Президента как мера федерального вмешательства / В. Н. Прохоров // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики, 2014. - № 3-1 (41). - С. 126 - 129.



Источник: Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации¹⁸⁴

Рисунок 2 - Число решений Конституционного Суда Российской Федерации, в которых используется термин «доверие» (по годам)

Как известно, Конституционный Суд Российской Федерации внес весомый вклад в отечественное право, сформулировав *принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства*. Впервые эта формулировка появилась в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 24 мая 2001 г. № 8-П, в котором Суд разъяснил, что указанный принцип «предполагает сохранение разумной стабильности правового регулирования и недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм, а также предоставление гражданам в случае необходимости возможности, в частности посредством установления временного регулирования, в течение некоего разумного переходного периода

¹⁸⁴ Решения Конституционного Суда Российской Федерации (постановления, определения, решения, заключения) - [Электронный ресурс] - URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Pages/default.aspx> (дата обращения: 17.03.2021|17.03.2021).

адаптироваться к вносимым [в законодательство – Авт.] изменениям»¹⁸⁵. Развивая правовые представления о принципе поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, Конституционный Суд Российской Федерации обосновал его связь с конституционными принципами равноправия (ст. 19)¹⁸⁶, признания человека, его прав и свобод высшей ценностью, а их соблюдения и защиты - обязанностью государства (ст. 2), демократическим и правовым характером государства в Российской Федерации (ч.1 ст. 1) и иными основополагающими нормами российского права.

Ряд специалистов полагает, что в указанном принципе находит отражение так называемая «доктрина защиты законных ожиданий» граждан¹⁸⁷, известная для систем общего и континентального права. Представляется, что подобный ракурс рассмотрение «принципа поддержания доверия граждан к закону и действиям государства» подтверждает реальную возможность субъект-субъектных отношений государства и граждан, поскольку обе стороны, несмотря на их «разный вес», одинаково вправе ожидать друг от друга соблюдения норм, предписываемых Конституцией

¹⁸⁵ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 мая 2001 г. № 8-П от 24 мая 2001 г. № 8-П по делу о проверке конституционности положений части первой ст. 1 и ст. 2 Федерального закона «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» в связи с жалобами граждан А. С. Стах и Г. И. Хваловой // СЗ РФ. 2001. № 22. Ст. 2276.

¹⁸⁶ См., например, Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 10 ноября 2016 г. № 2561-О по запросу Арбитражного суда Алтайского края о проверке конституционности пункта 4.1 статьи 161 Налогового кодекса Российской Федерации // Вестник Конституционного Суда РФ. - 2017. № 3. - С. 105-113; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 26 ноября 2018 года № 3054-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы акционерного общества "Группа "Илим" на нарушение конституционных прав и свобод пунктами 1 и 2 статьи 171 и пунктом 1 статьи 172 Налогового кодекса Российской Федерации // Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision367595.pdf>; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19 декабря 2019 г. № 41-П «По делу о проверке конституционности подпункта 15 пункта 2 статьи 146 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с запросом Арбитражного суда Центрального округа» // СЗ РФ. 2019. № 52 (ч. II). Ст. 8138; и др.

¹⁸⁷ Павлисова Т.Е., Ембулаева Н.Ю. Принцип поддержания доверия к закону и действиям государства (защиты законных ожиданий) в российском праве: проблемы и перспективы // Право и политика. – 2018. – № 4. – С. 1 - 10.

Российской Федерацией. Характерно также, что Конституционный Суд Российской Федерации все чаще использует категорию «доверие» не столько применительно к вопросам конституционно-правовой ответственности должностных лиц и органов власти, сколько как понятие философское и социально-психологическое, характеризующее открытые, позитивные взаимоотношения сторон, содержащие уверенность в порядочности и доброжелательности друг друга. То есть, речь идет именно в том понимании доверия, на котором базируются подлинно партнерские отношения государства и общества.

Так, например, в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2016 г. № 26-П по делу о проверке конституционности подпункта 8 пункта 2 статьи 235 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» в связи с запросом Верховного суда Республики Башкортостан устанавливается: «правовая демократия, чтобы быть устойчивой, нуждается в эффективных правовых механизмах, способных охранять ее от злоупотреблений и криминализации публичной власти, легитимность которой во многом основывается на *доверии общества*» [курсив – Авт.]¹⁸⁸.

Та же формулировка буквально повторяется в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 9 января 2019 г. № 1-П по делу о проверке конституционности части 1 статьи 16 и части 1 статьи 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц,

¹⁸⁸ 3. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2016 г. № 26-П по делу о проверке конституционности подпункта 8 пункта 2 статьи 235 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» в связи с запросом Верховного суда Республики Башкортостан. [Электронный ресурс]. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDDecision253465.pdf> (дата обращения: 17.03.2021).

замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» в связи с жалобой гражданина Г.П. Кристова¹⁸⁹.

В Определении от 7 июля 2016 г. № 1422-О по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности пункта 1 статьи 30 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации напоминает, что «обеспечение гласности, транспарентности в рамках избирательного процесса, его открытости для контроля со стороны институтов гражданского общества [...] является одним из важнейших факторов поддержания *доверия* (курсив – Авт.) во взаимоотношениях *между гражданином и государством* и определяет устойчивое функционирование конституционного механизма народовластия»¹⁹⁰.

А в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 14 мая 2013 г. № 9-П по делу о проверке конституционности пункта 4 статьи 26 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

¹⁸⁹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 9 января 2019 г. № 1-П по делу о проверке конституционности части 1 статьи 16 и части 1 статьи 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» в связи с жалобой гражданина Г.П. Кристова. [Электронный ресурс]. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision372687.pdf> (дата обращения: 17.03.2021).

¹⁹⁰ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июля 2016 г. № 1422-О по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности пункта 1 статьи 30 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». [Электронный ресурс]. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision239832.pdf> (дата обращения: 17.03.2021).

в связи с жалобой гражданки Н.М. Моренко подчеркивается исключительная опасность для правовой государственности, демократии и народовластия такого фактора, как *«расстройство гражданского доверия»*:

«Неисполнимость обещаний, выраженных в законодательстве, сама по себе дает основания конституционной дисквалификации закона. Законы с такими пороками подрывают не столько социальную, сколько правовую государственность, демократию и народовластие, т.к. расстройство гражданского доверия обесценивает обязательность закона, разуверяет в его правовой состоятельности, подрывает действительность конституционных свобод и возможность образования ответственной публичной власти на правовых началах»¹⁹¹.

Таким образом, Конституционный Суд Российской Федерации прямо и непосредственно связывает отношения доверия между гражданами и государством с важнейшими основаниями конституционного строя Российской Федерации, а отсутствие такого доверия считает исключительно опасными для базовых устоев правовой государственности, демократии, народовластия, конституционных свобод и эффективного осуществления государственной власти.

Необходимо также отметить, что, хотя доверие по сути своей «нематериально», в конечном счете, оно основывается на конкретных фактах, его сохранение и укрепление требует целенаправленного взаимодействия, а уровень доверия может быть измерен методами общественных наук¹⁹².

¹⁹¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 мая 2013 г. № 9-П по делу о проверке конституционности пункта 4 статьи 26 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Н.М. Моренко. [Электронный ресурс]. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision131181.pdf> (дата обращения: 17.03.2021).

¹⁹² См., например: ВЦИОМ: в России сохраняется стабильный уровень доверия граждан власти // Опросы общественного мнения. 14 июня 2019 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/obschestvo/6551884> (дата обращения: 17.03.2021).

Социологи, экономисты, психологи рассматривают доверие как *объективное явление*, возникающее в процессе интеракций субъектов. Если поначалу чувство доверия может быть субъективным, то в ходе систематического взаимодействия уверенность в человеческой и деловой порядочности, честности, надежности, доброжелательности каждой из сторон подтверждается (либо не подтверждается) фактическими доказательствами (англ. evidence-based trust).

Наиболее отчетливо подобное понимание доверия как явления, основанного на объективных фактах, а также желаемого состояния отношений отражено в информационной сфере и, соответственно, в нормах информационного права.

Так, например, Окинавская хартия Глобального информационного общества (принята главами государств и правительств «Группы восьми» 22 июля 2000 года) устанавливает обязанность национальных правительств в части создания предсказуемой, транспарентной и недискриминационной политики и нормативной базы, необходимой для информационного общества, поскольку это будет способствовать укреплению делового и потребительского *доверия* (статья 7), а также содействовать повышению безопасности и *доверия* в киберпространстве (статья 8)¹⁹³.

Регулярно, начиная с 2009 года, при поддержке Министерства иностранных дел Российской Федерации проходят масштабные международные конференции «Доверие и безопасность в информационном обществе»¹⁹⁴, на которых обсуждаются как политико-правовые, так и технологические проблемы в указанной сфере.

¹⁹³ Окинавская хартия Глобального информационного общества (принята главами государств и правительств «Группы восьми» 22 июля 2000 года). [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/3170> (дата обращения: 17.03.2021).

¹⁹⁴ Зарубежные конференции «Доверие и безопасность в информационном обществе» // Национальный форум информационной безопасности «Инфофорум». 1 февраля 2019 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://infoforum.ru/news/mejdynarodnye-konferencii-doverie-i-bezopasnost-v-informacionnom-obshestve> (дата обращения: 17.03.2021).

В сфере информационной безопасности доверие чаще всего понимается как «субъективное ожидание агентом А будущего поведения агента В на основе истории их взаимодействий»¹⁹⁵. При этом подразумевается, что оба агента способны действовать в общих интересах для достижения согласованной цели не только путем соблюдения четко оговоренных правил и установленных стандартов, но и при отсутствии таковых¹⁹⁶.

В целом, в современных отечественных документах информационного права категория «доверие» представлена в узком и широком смысле.

В узком смысле – как основанная на использовании специальных технологий уверенность участников информационных правоотношений в подлинности «цифровых субъектов», электронных документов, электронных подписей и т.п. В более широком смысле – как целевое состояние информационных отношений, неотъемлемая характеристика безопасной информационной среды.

Так, Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 - 2030 годы) указывает среди основных задач применения информационных технологий в сфере взаимодействия государства и бизнеса, формирования новой технологической основы в экономике следующие:

продвижение проектов по внедрению электронного документооборота в организациях, создание условий для повышения *доверия* к электронным документам, осуществление в электронной форме идентификации и аутентификации участников правоотношений (пункт «г» статьи 41);

развитие трансграничного информационного взаимодействия, в том числе обеспечение трансграничного *пространства доверия* к электронной подписи (пункт «л» статьи 41).

¹⁹⁵ Сабанов А.Г., Шелупанов А.А., Мещеряков Р.В. Требования к системам аутентификации по уровням строгости // Ползуновский Вестник. - 2012. - №2-1. - С. 61-67.

¹⁹⁶ Шиверов П.К., Бондаренко В.В. Понятие доверия в контексте информационной безопасности // Информационные технологии и нанотехнологии (ИТНТ-2016). Материалы Международной конференции и молодёжной школы. Самарский государственный аэрокосмический университет имени академика С.П. Королёва (национальный исследовательский университет)»; Институт систем обработки изображений РАН. 2016. С. 414.

На международном уровне Стратегия ставит задачу создавать «новые механизмы *партнерства*, призванные с участием всех институтов общества выработать *систему доверия* в сети “Интернет”, гарантирующую конфиденциальность и личную безопасность пользователей, конфиденциальность их информации и исключаящую анонимность, безответственность пользователей и безнаказанность правонарушителей в сети “Интернет”» (пункт «д» статьи 34).

Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 31.12.2017) «Об электронной подписи»¹⁹⁷ активно оперирует понятием «доверенные лица» (пункты 2 и 14 статьи 2, части 4 и 5 статьи 13). Под «доверенными лицами» понимаются третьи лица, которых удостоверяющий центр при соблюдении ряда условий, установленных законом, «вправе наделить [...] полномочиями по вручению сертификатов ключей проверки электронных подписей от имени этого удостоверяющего центра» (см. часть 4 статьи 13). Однако более существенным является тот факт, что закон содержит понятие «доверие к информации», которое было использовано законодателем в контексте обеспечения ответственности удостоверяющего центра перед третьими лицами. Так, статья 16, регулирующая вопросы аккредитации удостоверяющего центра, устанавливает ряд условий, среди которых «наличие финансового обеспечения ответственности за убытки, причиненные третьим лицам вследствие их *доверия к информации*, указанной в сертификате ключа проверки электронной подписи, выданном таким удостоверяющим центром, или *информации*, содержащейся в реестре сертификатов, который ведет такой удостоверяющий центр, в сумме не менее чем 30 миллионов рублей и 500 тысяч рублей за каждое место осуществления лицензируемого вида деятельности, указанное в лицензии федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности, выданной удостоверяющему центру в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 12

¹⁹⁷ Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ (ред. от 08.06.2020) «Об электронной подписи» // СЗ РФ. 2011. № 25. Ст. 2036.

Федерального закона от 4 мая 2011 года № 99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности", если количество таких мест превышает десять, но не более 100 миллионов рублей. Если количество мест осуществления указанного лицензируемого вида деятельности не превышает десять, финансовое обеспечение ответственности составляет 30 миллионов рублей» (см. пункт 2 части 3 статьи 16).

Таким образом, необходимо отметить, что на текущий момент отечественное информационное право оперирует категорией «доверие» в узкоспециализированном назначении, рассматривая это состояние отношений только в технологическом аспекте. Тем не менее, «технологическое обеспечение доверия» также вносит вклад в создание условий для реализации положений статьи 75.1 Конституции Российской Федерации, поскольку составляет важную материальную основу для культивирования атмосферы доверия в отношениях граждан (общества) и государства в той части, где указанные отношения реализуются на базе современных информационно-коммуникационных технологий.

В отличие от информационного права, право административное предпринимает попытки концептуализировать феномен общественного доверия и описать конкретные действия, следствием которых является возникновение и поддержание доверия граждан к органам публичной власти.

Так, в Федеральном законе от 07 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 06 февраля 2020 г.) «О полиции»¹⁹⁸ фигурирует статья 9 «Общественное доверие и поддержка граждан», которая конкретизирует ряд характеристик деятельности полиции и перечисляет специальные мероприятия, результатом которых, согласно предположению законодателей, должно стать укрепление соответствующих отношений. Среди этих элементов выделяются следующие:

обоснованность и понятность для граждан действий сотрудников полиции (п. 2 ст. 9);

¹⁹⁸ Федеральный закон от 07 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 29.12.2020) «О полиции» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

принятие органами полиции мер (в пределах своих полномочий) по восстановлению нарушенных прав и свобод граждан или прав организаций с принесением извинений в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел (п. 3 ст. 9);

опровержение в возможно короткий срок не соответствующих действительности сведений, порочащих честь, достоинство и деловую репутацию гражданина, преданных гласности сотрудником полиции (п. 4. ст. 9);

ориентация на общественное мнение как один из основных критериев официальной оценки деятельности полиции и организация его постоянного мониторинга с доведением результатов до граждан и органов публичной власти (пп. 5 и 6 ст. 9);

развитие взаимодействия полиции с институтами гражданского общества (п. 5. ст. 9);

создание специальных механизмов – общественных советов – для согласования общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, федеральных органов публичной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, правозащитных, религиозных и иных организаций, в том числе профессиональных объединений предпринимателей, для решения наиболее важных вопросов деятельности полиции (пп. 7 и 8 ст. 9).

Фактически, в последнем положении речь идет о создании механизмов межсекторального взаимодействия и сотрудничества в конкретном предметном поле, а именно – в сфере защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан, противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности, обеспечения общественной безопасности (п. 1 ст.1). Характерно, что основным инструментом реализации такого рода сотрудничества является стимулирование субъект-субъектного взаимодействия путем:

«1) привлечения граждан и общественных объединений к реализации государственной политики в сфере охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности;

2) участия в разработке и рассмотрении концепций, программ, инициатив общественных объединений и граждан по наиболее актуальным вопросам деятельности полиции;

3) проведения общественной экспертизы проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов по вопросам деятельности полиции;

4) обсуждения вопросов, касающихся деятельности полиции, в средствах массовой информации;

5) осуществления общественного контроля за деятельностью полиции»¹⁹⁹.

Как показывает проведенный анализ, все упомянутые нормы законодательства, связанные с упоминанием, либо попыткой конкретизации категории «доверие» появились до момента принятия конституционных поправок 2020 года, придавших конституционный статус взаимному доверию граждан и государства. Разъясняя положения новой статьи 75.1 Конституции Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации указал, что включение этих норм в текст Основного закона «направлено на достижение в государственной политике, в правовом регулировании и правоприменительной практике оптимального соотношения индивидуальной свободы и общественной солидарности, ... конкретизирует положения о социальном государстве и согласуется с принципом недопустимости нарушения прав и свобод других лиц при осуществлении своих прав и свобод (статья 7; статья 17, часть 3, Конституции Российской Федерации)»²⁰⁰.

¹⁹⁹ Ст. 7 Федерального закона «О полиции».

²⁰⁰ Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти", а также о соответствии Конституции Российской Федерации».



Рисунок 3 – Доверие как основа и результат
государственно-общественного партнерства

Однако, как представляется, включение в текст Конституции Российской Федерации положения о взаимном доверии государства и общества является одновременно основой и стимулом для развития государственно-общественного партнерства, поскольку, как уже неоднократно было отмечено, именно доверие является необходимым условием для возникновения самой возможности партнерских отношений, а успешный опыт партнерства укрепляет атмосферу доверия (см. Рисунок 3).

Таким образом, партнерство государства и общества - это качественно новый уровень в отношениях общества и государства и тип общественных

отношений, основанный на взаимном доверии, общих целях и конституционных принципах. Совместное, равноправное участие в решении задач по достижению национальных целей развития, установленных в Конституции Российской Федерации и стратегических актах Российской Федерации, определяет смысл государственно-общественного партнерства.

Исходя из смысла и особенностей содержания партнерских отношения государства и общества государственно-общественное партнерство можно рассматривать как *принцип (основу)* конституционного строя. Этот принцип самым непосредственным образом соотносится с такими основами конституционного строя, как народовластие, разделение властей, институты прямой и представительной демократии.

Понимание *доверия именно как конституционной и общественной ценности* (а в предметном поле экономических наук – как чистого общественного блага) дает новые перспективы и четкие принципы для эффективного правового урегулирования отношений государственно-общественного партнерства. Это тем более важно, что в настоящее время специфическая сфера общественных отношений, в которой общество и государство действуют как равноправные партнеры для достижения значимых целей общественного развития, не только постепенно оформляется, но и постоянно расширяется.

§ 2. Правовые основы государственно-общественного партнерства в Российской Федерации

Анализ особенностей и практики партнерских отношений государства и общества позволяет уточнить содержание соответствующего объекта правоотношений. Исходя из комплексной природы этого феномена, в качестве методологической основы логично избрать подходы плюралистической теории, которая считает объектами правоотношений не только поведение

людей, но также результаты этого поведения, различные вещи, нематериальные блага и ценности.

В такой парадигме объектами правоотношений участников государственно-общественного партнерства выступают:

1) 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.;

2) 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.;

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

4) различные нематериальные блага.

Относительно категории «нематериальные блага» необходимо указать, что этот объект правоотношений в сфере реализации государственно-общественного партнерства имеет особый характер, а именно, является (в координатах экономических наук) *общественным благом, получаемым в процессе достижения национальных целей развития*. Государство и общество, вступая в правоотношения в рамках партнерства, устанавливаемого для достижения национальных целей развития, совместно производят различные общественные блага, которые могут быть как чистыми, так и смешанными.

К чистым общественным благам, создаваемым в результате партнерских отношений государства и общества, относится рост доверия, которое, как уже было отмечено ранее, является основой внутреннего единства социума, фактором, непосредственно влияющим на социально-экономическое развитие страны, стабильность общественно-политической системы. Специфика конкретных сфер («предметы совместного ведения»), в которых реализуются

партнерские отношения государства и общества, определяет характеристики производимых смешанных общественных благ. Фактически, сегодня НКО выполняют функции «последней мили», государственных агентов в производстве заметной части общественных товаров и услуг. Речь, в частности, идет о таких сферах как социальная защита и социальное обслуживание, услуги здравоохранения, образования, развитие физической культуры и массового спорта, продвижение ценностей здорового образа жизни, защита экологии и животных и многих других.

Таким образом, ключевым объектом правоотношений государства и общества, вступающих в партнерство, является *создание и приращение общественного блага*.

Несмотря на комплексный характер феномена государственно-общественного партнерства, его природа является конституционной. Базисом, стимулом для развития государственно-общественного партнерства, а также источником принципов, необходимых для становления должного правового режима в соответствующей сфере общественных отношений является Конституция Российской Федерации.

Государственно-общественное партнерство как значимый юридический феномен

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

Во-первых, феномен государственно-общественного партнерства самым непосредственным образом связан с осуществлением народовластия, прямой демократии, то есть с базовыми общественными отношениями, которые регулируются правом, причем на самом высоком – конституционном уровне.

Во-вторых, основные правовые рамки функционирования государственно-общественного партнерства как феномена общественной жизни и особого социального института задает действующая Конституция, в частности, ее положения, устанавливающие, что:

а) 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 (ст. 75.1);

б) Российская Федерация является:

демократическим государством (ст. 1, ч.1) (партнерство реализует принципы демократии совместного участия);

федеративным государством (ст. 1, ч.1) (регионы имеют право самостоятельно определять порядок, направления и формы взаимодействия с общественностью, как организованной (институты гражданского общества), так и с неорганизованной, а механизм партнерства, в конечном счете, ведет выравниванию реального уровня социальной защищенности, степени благополучия жизни населения на всей территории Федерации);

социальным государством (ст. 7, ч. 1) (партнерство обеспечивает функционирование «социальности» государства и повышает эффективность его социальной политики);

в) Правительство Российской Федерации:

осуществляет меры по поддержке институтов гражданского общества, в том числе некоммерческих организаций, обеспечивает их участие в выработке и проведении государственной политики (п. е.1 ч. 1 ст. 114);

осуществляет меры по поддержке добровольческой (волонтерской) деятельности (п. е.2 ч. 1 ст. 114);

обеспечивает реализацию принципов социального партнерства в сфере регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений (п. е.4 ч. 1 ст. 114).

В-третьих, государственно-общественное партнерство выступает как механизм реализации множества целей национального развития, установленных действующей Конституцией Российской Федерации, документами стратегического целеполагания и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Среди них можно, в частности, выделить такие цели, как социальное и экономическое развитие, общественная безопасность, борьба с коррупцией, эффективность государственного управления, защита прав и свобод граждан, обеспечение взаимного доверия государства и общества, укрепления общественной солидарности.

В-четвертых, партнерство государства и общества, основанное на взаимном доверии и ответственности государства и общества, является одной из важнейших общественных и правовых ценностей, практическим воплощением духа и буквы действующей Конституции Российской Федерации, в первую очередь в том, что касается общественно-психологической атмосферы и институциональных возможностей для эффективной реализации различных форм прямой демократии (не только консультативных, но также императивных), способствующих в условиях цифровой революции переходу российского социума на качественно новый этап развития – «самоуправляемое общество-государство».

В-пятых, проведенный анализ решений Конституционного Суда Российской Федерации показывает наличие сложившейся позиции, согласно которой *отношения государства и граждан, основанные на взаимном доверии, являются основой легитимности государственной власти и устойчивости правовой демократии*. В связи с чем федеральному законодателю вменяется в обязанность создавать такие правовые механизмы, которые бы могли эффективно содействовать повышению взаимного доверия

граждан и общества в целом и позволяли бы избегать рисков «расстройства гражданского доверия».

Формально действующая Конституция Российской Федерации не оперирует понятиями «государственно-общественное партнерство», как и терминами «общество» и «партнерство».

Например, прилагательное «общественный» встречается в тексте Основного закона всего 8 раз, из них:

- «общественные объединения» - в пяти случаях (ст. 13 п. 4 и 5; ст. 19 п. 2; ст. 30 п. 1; ст. 46 п. 2);
- «общественная безопасность» - одна формулировка (ст. 72 п. 1 «б»);
- «общественный порядок» - два упоминания (ст. 114 п. 1 «е»; ст. 132 п. 1).

В формулировках, используемых Конституцией Российской Федерации, «общественные объединения» понимаются как элемент структуры *гражданского общества*, которое, по сути своей, не обнимает собой всё общество, а является лишь его *частью* - политически активной и организованной.

Однако, если исходить из представлений современных общественных наук *об обществе, как об особой социальной реальности, которой свойственны ряд сущностных характеристик*, то можно обнаружить, что всем этим политико-социологическим признакам отвечает феномен, описываемый конституционным понятием «*мы, многонациональный народ Российской Федерации*» (см. Таблица 5).

Таблица 5 - Соответствие понятия «многонациональный народ Российской Федерации» характеристикам российского общества, как всеобъемлющей социальной реальности

Характеристики общества как особой социальной реальности	«Мы, многонациональный народ Российской Федерации»
самодостаточное, автономное объединение людей, которое не входит в другие объединения,	Преамбула Конституции Российской Федерации указывает, что: многонациональный народ Российской Федерации не входит ни в какие другие объединения, а государственность России - суверенна. О самодостаточности, автономности и суверенности российского общества («многонационального народа Российской Федерации») свидетельствует также весь текст Конституции Российской Федерации, который не предполагает вхождения нашего общества в другие объединения²⁰¹
имеет территорию, которую считает своей собственной (эта территория является материальной основой социальных связей);	«...соединенные общей судьбой на <i>своей земле</i> »
есть собственное название и своя история;	Преамбула Конституции Российской Федерации упоминает: о собственном названии страны – «Россия», об «общей судьбе», об «исторически сложившемся государственном единстве», о «памяти предков»,
обладает собственной системой управления;	«суверенная государственность России»; «исторически сложившееся <i>государственное единство...</i> »

²⁰¹ Статья 79 Конституции Российской Федерации указывает лишь на возможность государства (не общества) участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации.

его объединяет общая система ценностей (обычаев, традиций, норм, законов, правил, нравов), которую называют культурой;	<i>В общей системе ценностей:</i> «любовь и уважение к Отечеству, вера в добро и справедливость; благополучие и процветание России; исторически сложившееся государственное единство; незыблемость демократической основы суверенной государственности России; права и свободы человека, гражданский мир и согласие; равноправие и самоопределения народов»
способно к поддержке и воспроизводству своих структур и культуры в новых поколениях	«чтя память предков, <i>передавших</i> нам ...» «исходя из ответственности за свою Родину перед <i>нынешним и будущими</i> поколениями...»

До весны 2020 года. Конституция Российской Федерации не использовала в своих формулировках термина «партнерство». С внесением пакета поправок в Основной закон, в его тексте дважды появилось упоминание партнерства, но в форме «социальное партнерство» (ст. 75.1 и п. е.4 ч. 1 ст. 114), которое, как известно, отличается специфическим предметом и представляет собой, скорее «цивилизованную форму общественных отношений в социально-трудовой сфере»²⁰².

Однако системное толкование принципов и норм Конституции Российской Федерации, сам «дух» действующего Основного закона позволяют обосновать конституционность этого феномена как качественно новой стадии в отношениях *общества в целом* (а не только гражданского общества) и государства. Это новое качество связано с такими характеристиками как доверие, равноправие, взаимное уважение сторон – участников партнерских отношений²⁰³.

²⁰² Полушкина Т.М., Коваленко Е.Г., Якимова О.Ю. Социология управления. — М.: Издательство Юрайт, 2019. – С. 155.

²⁰³ Как уже было отмечено, в философских, культурологических, политических науках используется термин «субъект-субъектные отношения».

Основу для становления качественно новых, партнерских отношений общества и государства, дают новые механизмы легитимации государства, источником которых являются, с одной стороны, идеи современного российского конституционализма, а с другой стороны, - новые возможности политической и социальной коммуникации, которые дает развитие цифровых технологий и цифровая трансформация многих сфер общественной жизни.

По мнению комментаторов Конституции Российской Федерации, с юридической точки зрения понятие «народ» тождественно понятию «граждане» и «определяется как принадлежность данной, ассоциированной в рамках единого государства совокупности людей к соответствующему государству. Народ образует физический субстрат государства»²⁰⁴. Конституционный Суд Российской Федерации в своем Определении от 26 октября 2017 г. № 2500-О также изложил позицию согласно которой «приобретение гражданином Российской Федерации гражданства иностранного государства может свидетельствовать об объективном снижении для такого гражданина ценности его политико-юридической связи с Российской Федерацией, а равно может создавать при осуществлении им права на участие в управлении делами государства предпосылки для отступления от конституционного принципа государственного суверенитета, которые ставили бы под сомнение верховенство Конституции Российской Федерации»²⁰⁵.

Тем не менее, представляется, что феномен социальной реальности, описываемый формулировкой «Мы, многонациональный народ Российской Федерации», - это более высокая сущность и более тесная общность, чем

²⁰⁴ Комментарий к ст. 3 – См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. Л.В. Лазарева, В.Д. Зорькина. – М.: Изд-во «Эксмо», 2009. – 1056 с.

²⁰⁵ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 26 октября 2017 г. № 2500-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Малицкого Андрея Михайловича на нарушение его конституционных прав подпунктом «а» пункта 1 и подпунктом «а» пункта 8 статьи 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». [Электронный ресурс]. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision300664.pdf> (дата обращения: 17.03.2021).

«граждане Российской Федерации». Принадлежность гражданина к общности, понимаемой, как «мы, многонациональный народ Российской Федерации», устанавливает более высокий уровень солидарности и более высокий уровень политической и социальной активности людей. Это – современный, качественно более глубокий способ легитимации государства на основе новой формы социальной интеграции, опосредованной правом.

В основе современной правовой модели отношений российского общества и государства лежит сложный набор идей и концепций, отражающий динамично меняющееся понимание «должного» баланса таких ценностей, как свобода и ответственность, права и обязанности, интересы общества и государства²⁰⁶. Впервые в истории России такая модель была выстроена на главном императиве – гуманизм и права человека. Конституция Российской Федерации объявила человека, его права и свободы высшей ценностью и вменила в обязанности государства признание, соблюдение и защиту этих прав и свобод (ст. 2)²⁰⁷.

Конституционная реформа начала 1990-х годов была призвана, прежде всего, юридически высвободить общество из-под диктата государства. При этом стояла задача не только конституционно закрепить, но и реально обеспечить его приоритет²⁰⁸.

Поэтому Конституция Российской Федерации содержит нормы, которые, с одной стороны, ограничивают экспансию государства в дела граждан и общества (ст. 2, 7, 13, ст. 15, ч.2, Глава 2), а, с другой стороны, гарантируют полноправие и свободу граждан, а также их участие в управлении делами государства и местном самоуправлении (ст.2, 3, 7, 12, 13, ст. 15 ч.2, ст. 32, Глава 2).

²⁰⁶ Шахрай С.М. О Конституции: Основной закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований / Отделение общественных наук РАН. М.: Наука. 2013. С.87.

²⁰⁷ Там же.

²⁰⁸ Эбзеев Б.С. Введение в Конституцию России. - М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. С. 76.

Реализация этих норм обеспечивается как всей системой российского права, так функционирующими на этой основе практиками взаимоотношений граждан, общества и органов публичной власти. Очевидно, что практики могут функционировать в различной по качеству «атмосфере», характеристики которой с трудом фиксируются методами правовой науки, но каждый гражданин может дать им оценку на собственном опыте. На одном конце спектра – отношения подавления, насилия, недоверия, на другом – взаимное уважение, диалог, доверие.

В современной юридической литературе все чаще используется понятие «предметы ведения общественных объединений, участвующих в управлении делами государства»²⁰⁹. Продолжая логику этого дискурса, представляется возможным использовать категорию «предметы совместного ведения» органов публичной власти и структур гражданского общества применительно к устоявшимся, сложившимся направлениям совместной деятельности государства и общества на принципах партнерства, доверия и взаимной ответственности. Анализ и систематизация актуальной практики партнерского взаимодействия государства и общества в Российской Федерации (включая функционирование механизмов поддержки некоммерческих организаций, в том числе социально ориентированных НКО²¹⁰) дают возможность выделить и очертить постепенно складывающиеся «предметы совместного ведения» органов публичной власти и структур гражданского общества. Одни из них имеют сравнительно высокую степень оформления и развитости правового регулирования (например, в сфере реализации социальной политики государства), другие – находятся на раннем этапе формирования с пока еще неоднозначными перспективами правовой стабилизации²¹¹.

²⁰⁹ См., например: Абдулгалимов Р.З., Сунцов А.П. Предметы ведения и полномочия общественных объединений, участвующих в управлении делами государства // Административное и муниципальное право. - 2015. - № 5. - С. 506 - 510.

²¹⁰ См. Официальный сайт «Фонд президентских грантов». [Электронный ресурс]. URL: <https://президентскиегранты.рф/public/contest/index> (дата обращения: 17.03.2021).

²¹¹ Образно говоря, речь идет о стадии «пилотного проекта» в сфере развития партнёрпартнёрпартнёрских отношений государства и общества, дальнейшее развитие

Характерной иллюстрацией могут служить сводные данные доклада Министерства экономического развития Российской Федерации о деятельности и развитии социально ориентированных некоммерческих организаций (5 октября 2018 г.), где представлены основные направления реализации социальной политики государства, по которым СО НКО получили доступ к бюджетным средствам (см. Таблица 6).

Таблица 6 - Сводная информация по реализации в 2017 году Комплекса мер, направленных на обеспечение поэтапного доступа социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению (в разрезе отраслей социальной сферы)

Отрасли социальной сферы	Количество СО НКО, которым передавались на исполнение услуги, предоставляемые за счет бюджета, ед. (по всем субъектам Российской Федерации)	Общий объем средств бюджетов субъектов Российской Федерации, фактически переданных СО НКО на оказание услуг, млн. руб.
Социальная защита и социальное обслуживание	874	5 823,2
Образование	1297	7 424,4
Культура	732	3 853,2
Здравоохранение	95	644,7
Физкультура и массовый спорт	784	6 310,9
Молодежная политика	329	596,9

Источник: Министерство экономического развития Российской Федерации

которого будет зависеть от эффективности и общественной и государственной значимости получаемых результатов.

На текущий момент перечень сфер государственной и общественной жизни, представляющих интерес для партнерского взаимодействия государства и общества, может выглядеть следующим образом (изложено по убыванию степени развитости партнерских отношений и их правового оформления):

- защита прав и свобод человека и гражданина;
- реализация социальной политики государства²¹² (в том числе, социальное обслуживание, социальная поддержка и защита граждан; трудоустройство и трудовая адаптация молодежи и социально-незащищенных групп населения; охрана здоровья граждан, пропаганда здорового образа жизни; развитие физической культуры и массового спорта; поддержка семьи, материнства, отцовства и детства; и др. направления);
- развитие институтов гражданского общества и новых форм участия граждан в управлении делами государства (включая вопросы общественной законодательной инициативы, общественного контроля, и др.);
- экология, рациональное природопользование и защита окружающей среды;
- правопорядок и общественная безопасность (включая укрепление межнационального и межрелигиозного согласия;
- общие вопросы воспитания (в том числе вопросы сохранения исторической памяти, поддержка патриотических проектов; и др.);

²¹² Актуальные для государства и общества направления взаимодействия в части реализации социальной политики государства конкретизируются в актах Президента и Правительства Российской Федерации. См., например: Указ Президента Российской Федерации от 8 августа 2016 г. № 398 (ред. от 01.07.2017) «Об утверждении приоритетных направлений деятельности в сфере оказания общественно полезных услуг» // СЗ РФ. 2016. № 33. Ст. 5164; Постановление Правительства Российской Федерации от 27 октября 2016 г. № 1096 (ред. от 29.06.2019) «Об утверждении перечня общественно полезных услуг и критериев оценки качества их оказания» // СЗ РФ. 2016. № 45 (ч. II). Ст. 6261.

См., например, Шапкина, Е.А., Марчук, П.В. Партнерство государства и общества в сфере экологической безопасности // Аграрное и земельное право. - 2019. - № 4 (172). - С. 90.

- образование и наука (в том числе вопросы просвещения), культура и искусство.

Необходимо также выделить такое направление, как поддержка молодежных проектов (детские и молодежные сообщества, добровольчество, СО НКО, профориентация и трудоустройство, развитие территорий, краеведение и экология, моногорода и сельская местность – занятость и инфраструктура, научно-техническое и художественное творчество, навыки ведения бизнеса и проектной работы).

Систематизация складывающихся в настоящее время направлений устойчивого взаимодействия («предметов совместного ведения») государства и общества по тематике предметов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (Таблица 7) дает представление о содержании существующих сфер партнерства, представляющих интерес для обеих сторон участия, а также о перспективах их развития.

Таблица 7 - Соотношение содержания «предметов совместного ведения» государства и институтов гражданского общества с предметами ведения Российской Федерации и предметами совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации

Конституция Российской Федерации		Сферы устойчивого взаимодействия («предметы совместного ведения» государства и гражданского общества)
Статья 71 (предметы ведения Российской Федерации)	Статья 72 (предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации)	
в) регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; гражданство в Российской Федерации; регулирование и защита прав национальных меньшинств;	б) защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон;	Защита прав и свобод человека и гражданина, в том числе защита прав заключенных; Укрепление межнационального и межрелигиозного согласия;
е) установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации;	в) вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;	Охрана окружающей среды и защита животных ²¹³
	д) природопользование; сельское хозяйство; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры;	
	е) общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и	Сохранение исторической памяти; Поддержка проектов в области науки,

²¹³ Как отмечал в своем Послании Федеральному Собранию Президент Российской Федерации В.В. Путин: «Важно, чтобы гражданское общество активно участвовало и в решении таких задач, как совершенствование природоохранного законодательства, сохранение редких видов животных и растений, создание гуманной системы обращения с бездомными животными». См.: Послание Президента Федеральному Собранию. 1 декабря 2016 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/53379> (дата обращения: 17.03.2021).

	спорта; молодежной политики;	образования, просвещения; Поддержка проектов в области культуры и искусства; <i>*) в т.ч. проектов молодежи и детей</i>
	ж) координация вопросов здравоохранения; в том числе обеспечение оказания доступной и качественной медицинской помощи, сохранение и укрепление общественного здоровья, создание условий для ведения здорового образа жизни, формирования культуры ответственного отношения граждан к своему здоровью; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение;	Социальное обслуживание, социальная поддержка и защита граждан (включая вопросы трудоустройства и трудовой адаптации молодежи и социально-незащищенных групп населения); Охрана здоровья граждан, пропаганда здорового образа жизни; Поддержка семьи, материнства, отцовства и детства
	ж.1) защита семьи, материнства, отцовства и детства; защита института брака как союза мужчины и женщины; создание условий для достойного воспитания детей в семье, а также для осуществления совершеннолетними детьми обязанности заботиться о родителях;	
	м) защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей;	Развитие экологического и событийного туризма в регионах, где проживают малочисленные этнические общности
к) внешняя политика и международные отношения Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации; вопросы войны и мира; л) внешнеэкономические отношения Российской Федерации.	о) координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации.	Развитие общественной дипломатии и поддержка соотечественников;

Конституционные аспекты государственно-общественного партнерства

Несмотря на то, что отечественное и зарубежное конституционное право не оперирует категорией «государственно-общественное партнерство» в его буквальном выражении, оно содержит положения и правовые позиции, подчеркивающие высокую социальную и правовую ценность отношений сотрудничества и основанного на взаимном доверии партнерства между гражданами и государством ради достижения согласованных целей общественного развития.

Анализ конституционно-правовых основ государственно-общественного партнерства показывает, что это понятие является многоаспектным и включает в себя целый ряд принципов, материальных и формальных.

Государственно-общественное партнерство можно рассматривать как принцип (основу) конституционного строя Российской Федерации и одну из важнейших конституционных ценностей. Государственно-общественное партнерство непосредственно соотносится с такими принципами конституционного строя, как народовластие; демократизм; право граждан участвовать в управлении делами государства; разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную; гарантии самостоятельного местного самоуправления; признание идеологического и политического многообразия; социальный характер государства, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека; федерализм и др. При этом концепт партнерства государства и общества, основанного на доверии и взаимной ответственности, содержится и получает развитие как в решениях Конституционного Суда Российской Федерации, так и в документах доктринально-целевого характера, утвержденных Президентом и Правительством Российской Федерации, в основополагающих выступлениях Главы государства. В силу своего

опережающего характера многие акты доктринально-целевого характера выступают в качестве т.н. «преднормативных» источников права и должны быть реализованы и развиты механизмами права, путем разработки и принятия необходимых федеральных законов.

С точки зрения конституционно-правовой конструкции государственно-общественное партнерство состоит из таких элементов как «государство», «общество», «демократия», «народовластие», «отношения партнерства, основанные на доверии и взаимной ответственности».

Конституция Российской Федерации дает исчерпывающее определение категориям «народовластие», «демократия», «государство», а решения Конституционного Суда Российской Федерации достаточно полно дают представление о конституционной сути и значении категории «доверие» между обществом и государством, между гражданами и государством.

Системный анализ показал, что представлениям современных общественных наук об обществе, как об особой социальной реальности, соответствует феномен, описываемый конституционным понятием «мы, многонациональный народ Российской Федерации». Именно волей многонационального народа России, соединенного общей судьбой на своей земле, легитимируется закрепленная Конституцией модель организации власти, суверенитета, свободы и прав человека. Пределы государственной власти и ее свободного усмотрения детерминированы волей народа, а потому уровень доверия между обществом и государством является мерилем легитимности государства и власти.

Отсутствие конституционного определения понятия «партнерство» не является решающим для практической реализации партнерских отношений государства и общества (как в институционализированной форме – в виде партнерства органов государства и структур гражданского общества, так и в форме прямой демократии – непосредственного участия каждого гражданина в управлении делами государства на базе развития современных цифровых технологий). Заполнить эту лакуну предлагается путем принятия ряда

нормативных правовых актов, нацеленных на создание благоприятного правового режима для развития различных форм государственно-общественного партнерства.

Анализ действительной общественно-политической практики показывает, что в современных условиях государственно-общественное партнерство выступает как медиатор (посредник), или механизм конституционной связи между государством и обществом, между государством и каждым гражданином и таким образом представляет собой инструмент для достижения важнейших конституционных целей: обеспечения народовластия, демократии, защиты прав и свобод граждан, реализации социального характера государства, гарантий экономической и общественной безопасности, борьбы с коррупцией, повышения эффективности государственного управления в целом и деятельности государственного аппарата в частности.

Государственно-общественное партнерство является *правовым концептом*, который требует глубокого научного осмысления (в том числе, в рамках междисциплинарных подходов) и формализации в нормах права. Государственно-общественное партнерство следует понимать *в широком смысле* как специфическую сферу общественных отношений, в которой стороны в лице государства и общества (как в виде институтов гражданского общества, так и всех граждан в целом) взаимодействуют на основе доверия и взаимной ответственности, обеспечивая эффективное функционирование народовластия в форме прямой партиципаторной демократии.

В *узком смысле* государственно-общественное партнерство является организационной формой взаимодействия органов публичной власти и структур современного гражданского общества (в первую очередь – некоммерческих организаций) и ключевым составным элементом правового режима в сфере широко понимаемых партнерских отношений государства и общества. Иными словами, в узком смысле государственно-общественное

партнерство является *организационно-правовой формой сотрудничества органов публичной власти и структур гражданского общества.*

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 целей общественного развития. Институт государственно-общественного партнерства – это совокупность правовых норм, регулирующих отношения партнерского взаимодействия между органами публичной власти и структурами и гражданского общества, устанавливаемого с целью совместного решения задач по достижению национальных целей развития.

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).

Как институт конституционного права государственно-общественное партнерство регулирует общественные отношения, связанные с участием граждан в управлении делами государства. Уже действующие и перспективные нормы нацелены на развитие государственно-общественного партнерства как новой, современной модели участия граждан в управлении делами государства. Особенность этой модели заключается в «сокращении расстояния» между структурами государственной власти и общества (обе стороны взаимодействуют в прямом контакте на принципах партнерства), а также в выравнивании баланса интересов, прав, полномочий и

ответственности, а также «ресурсного вклада» обеих сторон (публичной и общественной) – участников партнерства.

Как институт гражданского права государственно-общественное партнерство регулирует контрактные отношения структур государственной власти и гражданского общества в рамках совместного участия 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»).

В схематичном виде представления о комплексном, межотраслевом характере государственно-частного партнерства показаны на Рисунке 4.



Рисунок 4 – Межотраслевой характер
государственно-общественного партнёрства

Коммуникативные аспекты в правовой природе государственно-общественного партнёрства

Партнерские отношения, в которые вступают государство и общество для достижения целей общественного развития, как и всякие правовые отношения, имеют *коммуникативный аспект*²¹⁴.

²¹⁴ См., например: Поляков А.В. Общая теория права: проблемы интерпретации в контексте коммуникативного подхода. - СПб.: СПб ун-т, 2004. - 864 с.; Поляков А.В. Общая теория права: феноменолого-коммуникативный подход: Курс лекций. - СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. - 845 с.; Чикеева З.Ч. О понимании коммуникативной теории права // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2015. № 4. С. 45–53; Азизов Р.Ф. Правовое регулирование: информационный аспект: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – СПб., 2007. – 197 с.; Алексеев Н.Н. Основы философии права. - СПб.: СПб. ун-т, 1998. - 216 с.; Гурвич Г.Д. Философия и социология права. - СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского ун-та, 2004. - 848 с.; Ромашов Р.А. Реалистический позитивизм: интегративный тип современного правопонимания / Концепции современного правопонимания: Материалы «круглого стола». Санкт-Петербург, 21 декабря

Важно разделять понятия коммуникации и информации²¹⁵. Безусловно, они связаны между собой, поскольку не существует коммуникации без передачи информации. Однако суть заключается в характере взаимодействия.

Если собственно в информационном взаимодействии передача информации может носить односторонний (передача-прием), субъект-объектный характер, то, как представляется, подлинная коммуникация невозможна без наличия эффективного контура обратной связи. Безусловно, статус информации, передаваемой от государства к общественному партнеру и от общественного партнера – государству, может быть различным, «неравновесным», но контур обратной связи и диалогичный характер взаимодействия должны наличествовать в обязательном порядке. В противном случае исчезает основа для доверия и, следовательно, подлинный смысл партнерских отношений.

Таким образом, для целей настоящего исследования коммуникативный аспект отношений государственно-общественного партнерства можно определить, как процесс *диалогического* взаимодействия участников, где передача значимой информации носит двусторонний (встречный), субъект-субъектный характер. В идеальном случае речь может идти о равноправном информационном обмене. Это тем более важно, поскольку в современном мире процессы управления общественным развитием (включая правовое регулирование) реализуются в условиях неопределенности, нестабильности, быстрой изменчивости, а потому именно эффективные контуры обратной связи вносят существенный вклад в успех реализации любых стратегий, национальных проектов, программ.

2004 г. / под общ. ред. Р.А. Ромашова, Н.С. Нижник. - СПб.: СПб ун-т, 2004. - С. 8–23; Яценко А.С. Опыт синтетической теории права и государства. СПб.: Алетейя, 1999. - 256 с.; и др.

²¹⁵ Гусева Е.С. Отличия коммуникации от информации и их роль в контент-маркетинге // Вектор экономики. - 2018. - № 4 (22) [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.vectoreconomy.ru/images/publications/2018/4/marketingandmanagement/Guseva.pdf> (дата обращения: 17.03.2021); Щедровицкий Г.П. Интеллект и коммуникация / Г.П. Щедровицкий // Некоммерческий научный фонд «Институт развития им. Г.П. Щедровицкого» [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.fondgp.ru/gp/biblio/rus/78/> (дата обращения: 17.03.2021).

Что касается более узкого информационного аспекта, то в условиях современной цифровой революции отношения государственно-общественного партнерства не только постоянно испытывают влияние новых технологий, связаны с циркулированием информации, но также частично регулируются отдельными нормами действующего информационного права.

Во-первых, очевидно, что все ключевые процессы, без которых невозможно выстраивание и поддержание партнерских отношений государства и общества самым непосредственным образом связаны с оборотом *информации* – обменом, обработкой, хранением различных сведений (сообщений, данных), независимо от формы их представления (определение информации – см. пункт 1 статьи 2 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»²¹⁶, далее – ФЗ об информации).

Во-вторых, современные формы и механизмы государственно-общественного партнерства реализуются по большей части с использованием *информационных систем*, под которыми понимается совокупность содержащейся в базах данных информации и обеспечивающих ее обработку информационных технологий и технических средств (см. пункт 3 статьи 2 ФЗ об информации), и *информационно-телекоммуникационных сетей* (технологические системы, предназначенные для передачи по линиям связи информации, доступ к которой осуществляется с использованием средств вычислительной техники – см. пункт 4 статьи 2 ФЗ об информации).

Постоянное совершенствование различных технологий (управленческих, социальных, информационно-коммуникационных и пр.) реализации партнерских отношений ведет к постепенному становлению и развитию на базе современных платформенных решений *экосистемы* государственно-общественного партнерства.

²¹⁶ Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (ред. от 29.12.2020) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СЗ РФ. 2006. № 31 (Ч.1). Ст. 3448.

В-третьих, должное функционирование государственно-общественного партнерства неизбежно связано с решением вопросов информационной безопасности, включая надежную защиту информации (как общедоступной, так и ограниченного доступа), сохранение целостности и безопасности поддерживающей инфраструктуры, аппаратного и программного обеспечения, обеспечение гарантий подлинности «цифровых субъектов» - участников партнерства в информационной среде (эффективная идентификация и аутентификация) и пр.

Информационные аспекты функционирования государственно-общественного партнерства регулируются действующим информационным законодательством в целом, без выделения специфики указанной сферы общественных отношений. Помимо норм Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», различные вопросы партнерского взаимодействия государства и общества в информационной среде регулируют нормы Федерального закона от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи»²¹⁷, Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи»²¹⁸, Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»²¹⁹, Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных»²²⁰, Федерального закона от 25 ноября 2017 г. № 327-ФЗ «О внесении изменений в статьи 10.4 и 15.3 Федерального закона "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" и статью 6 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации"»²²¹, Федерального закона от 01 мая 2019 г. № 90-ФЗ

²¹⁷ Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О связи» // СЗ РФ. 2003. № 28. Ст. 2895.

²¹⁸ Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ (ред. от 08.06.2020) «Об электронной подписи» // СЗ РФ. 2011. № 25. Ст. 2036.

²¹⁹ Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ (ред. от 09.11.2020) «О безопасности» // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 2.

²²⁰ Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «О персональных данных» // СЗ РФ. 2006. № 31 (Ч.1). Ст. 3451.

²²¹ Федеральный закон от 25 ноября 2017 г. № 327-ФЗ «О внесении изменений в статьи 10.4 и 15.3 Федерального закона "Об информации, информационных технологиях и о защите

«О внесении изменений в Федеральный закон "О связи" и Федеральный закон "Об информации, информационных технологиях и о защите информации"»²²² и др.

Один из перспективных исследовательских сюжетов, который не является предметом настоящей работы, это юрисдикционные проблемы партнерских отношений государственных и гражданских агентов в киберпространстве. Как известно, киберпространство объективно обладает свойствами трансграничности и даже рассматривается рядом исследователей как глобальное общественное благо²²³. Несмотря на достаточно давнюю историю вопроса (дискуссии ведутся с 1990 х годов²²⁴), задачи определения, установления, правовой и технологической защиты суверенной юрисдикции в киберпространстве еще не нашли своего окончательного разрешения – как с точки зрения теории, так и на практике.

Нет сомнений, что цифровые интеракции граждан и институтов гражданского общества одной страны с правительствами других стран, а тем более установление партнерских отношений вызывает и будет вызывать многообразные коллизии этического, правового, политического свойства, связанные в том числе с задачами обеспечения национальной безопасности, что означает необходимость опережающего развития правового

информации" и статью 6 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации"» // СЗ РФ. 2017. № 48. Ст. 7051.

²²² Федеральный закон от 01 мая 2019 г. № 90-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О связи" и Федеральный закон "Об информации, информационных технологиях и о защите информации"» // СЗ РФ. 2019. № 18. Ст. 2214.

²²³ См., например: Žáková G. Cyberspace: Global Public Goods? // *Acta Oeconomica Pragensia*. 2018. No 26(2). Pp. 68–82.

²²⁴ См., например: Schmitt M.N., Vihul L. Sovereignty in cyberspace: *lex lata vel non?* // *American journal of international law unbound*. 2017. Vol. 111. P. 213-2018; Menthe D.C. Jurisdiction in Cyberspace: A Theory of International Spaces // *Michigan Telecommunications and Technology Law Review*. 1998. Vol. 4. No. 1. Pp. 69-103; de La Chapelle B. Sovereignty and jurisdiction in cyberspace // *Hérodote*. 2014. Vol. 152-153. No. 1. Pp. 174-184; Gladstone J. A. Determining Jurisdiction in Cyberspace: The «Zippo» Test or the «Effects» Test? // 2003 Informing Science + IT Education Conference (InSITE). 2003. Vol. 3. Pp. 143-150; Красиков Д.В. Территориальный суверенитет и делимитация юрисдикций в киберпространстве // *Государство и право в новой информационной реальности*. - 2018. - № 1. - С. 99-111; Терентьева Л.В. Территориальный аспект юрисдикции и суверенитета государства в киберпространстве // *Lex Russica*. - 2019.- № 4 (149). - С. 139-150; и др.

регулирования в указанной сфере. В частности, применительно к указанной проблематике необходимо проанализировать возможности, предоставляемые нормами федерального законодательства, направленными на урегулирование статуса и деятельности организаций, признанным, согласно законодательству Российской Федерации, иностранными агентами. К последним относятся, в частности, некоммерческие организаций, получающие денежные средства и иное имущество от иностранных источников и участвующие в политической деятельности, а также иностранные средства массовой информации (юридическое лицо, зарегистрированное в иностранном государстве, или иностранная структура без образования юридического лица, распространяющие предназначенные для неограниченного круга лиц печатные, аудио-, аудиовизуальные и иные сообщения и материалы).

Правовую базу для регулирования этих отношений составляют в настоящее время Федеральный закон от 20 июля 2012 г. № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента»²²⁵, уже упомянутый Федеральный закон от 25 ноября 2017 г. № 327-ФЗ «О внесении изменений в статьи 10.4 и 15.3 Федерального закона "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" и статью 6 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации"», а также Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 08 апреля 2014 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 2 и пункта 7 статьи 32 Федерального закона "О некоммерческих организациях", части шестой статьи 29 Федерального закона "Об общественных объединениях" и части 1 статьи 19.34 Кодекса РФ об

²²⁵ Федеральный закон от 20 июля 2012 г. № 121-ФЗ (ред. от 04.06.2014) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» // СЗ РФ. 2012. № 30. ст. 4172.

административных правонарушениях в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в РФ, фонда "Костромской центр поддержки общественных инициатив", граждан Л.Г. Кузьминой, С.М. Смиренского и В.П. Юкечева»²²⁶.

²²⁶ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 08 апреля 2014 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 2 и пункта 7 статьи 32 Федерального закона "О некоммерческих организациях", части шестой статьи 29 Федерального закона "Об общественных объединениях" и части 1 статьи 19.34 Кодекса РФ об административных правонарушениях в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в РФ, фонда "Костромской центр поддержки общественных инициатив", граждан Л.Г. Кузьминой, С.М. Смиренского и В.П. Юкечева». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/32917.html/> (дата обращения: 17.03.2021).

§ 3. Государственно-общественное партнерство как механизм реализации конституционных принципов

Становление новой социо-технологической реальности, в которой стираются границы между публичным и частным, воздействие эффектов цифровой революции - все эти факторы повышают возможности функционирования государственно-общественного партнерства в качестве действенного механизма реализации ряда основополагающих конституционных принципов. В первую очередь речь идет о создании условий для взаимного доверия государства и общества, реализации принципов народовластия и социального характера государства в Российской Федерации.

Государственно-общественное партнерство как механизм реализации конституционного принципа народовластия

Народовластие – основа конституционного строя Российской Федерации, конституционный принцип, означающий полновластие многонационального народа, признание его единственным источником власти, а также его право и наличие средств, позволяющих реально участвовать в соответствии с суверенной волей и коренными интересами в управлении делами общества и государства.

Как неоднократно изложено во многих решениях Конституционного Суда Российской Федерации, «согласно Конституции Российской Федерации носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации как демократическом правовом государстве с республиканской формой правления является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления; высшим непосредственным выражением власти народа являются, наряду с референдумом, свободные выборы; граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, избирать и быть избранными в органы

государственной власти и органы местного самоуправления (преамбула; статья 1, часть 1; статья 3, части 1–3; статья 32, части 1 и 2)»²²⁷.

То есть, обладая исключительным правом распоряжения властью, многонациональный народ Российской Федерации может передавать на определенных условиях полномочия по распоряжению властью, но не саму власть, своим представителям на срок их легислатуры.

Как отмечает А.А. Головкин, «демократия и суверенитет – однопорядковые, социально-политические, конституционно-правовые понятия, связанные с проблемами сущности и проявления власти»²²⁸. Поскольку государство приобретает свою власть от народа, то в этом смысле можно говорить о верховенстве народного суверенитета над государственным.

Конституционное указание, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ (ст. 3 ч. 1), провозглашает тем самым нашу страну демократическим государством – государством народовластия.

²²⁷ См., например: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 ноября 2018 г. № 42-П по делу о проверке конституционности части 15 статьи 239 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в связи с жалобой регионального отделения политической партии «Справедливая Россия» в городе Санкт-Петербурге; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13 апреля 2017 г. № 11-П по делу о проверке конституционности части 2 статьи 40, частей 10 и 11 статьи 42 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», пунктов 2 и 3 части 1 статьи 128 и части 10 статьи 239 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в связи с жалобой граждан И.Л. Трунова и М.В. Юревича; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июля 2016 г. № 1422-О по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности пункта 1 статьи 30 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 10 октября 2017 г. № 2253-О; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. № 30-П по делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 51 статьи 35, частей 2 и 31 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 11 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы; и др.

²²⁸ Головкин А.А. Проблемы взаимодействия демократии и суверенитета // Право и демократия: Межвуз. сб. научн. тр. Вып. 7. – Минск: «Універсітэцкае», 1995. – С.3.

Однако Конституция Российской Федерации не содержит жестко установленной «оптимальной» модели демократии: многонациональный народ нашей страны имеет суверенное право осуществлять свою власть «непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления» (ст. 3 ч. 2). 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.

Системный анализ норм действующей Конституции Российской Федерации, их реализации в праве и политической практике показывает, что с момента принятия Основного закона в нашей стране реализуется модель плюралистической представительной демократии. Демократия также выражается в разделении властей на законодательную, исполнительную и судебную (статья 10), признании и гарантиях самостоятельного местного самоуправления (статья 12), а также признании принципов идеологического, политического многообразия и многопартийности (статья 13, части 1 и 3), равенстве общественных объединений перед законом (статья 13, часть 4). Эти принципы являются основами конституционного строя нашей страны. Однако их признание и высокий конституционный статус не означает отказа от иных форм осуществления народовластия и моделей демократии, как и не говорит о приоритетности, предпочтительности одних форм перед другими.

Как отмечается в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 11 июня 2003 г. № 10-П по делу о проверке конституционности Федерального конституционного закона «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон "О референдуме Российской Федерации"», «Провозглашая референдум и свободные выборы высшим непосредственным выражением власти народа и гарантируя в статье 32 (часть 2) право граждан Российской Федерации на участие в свободных выборах и в референдуме, Конституция Российской Федерации исходит из того, что

названные высшие формы непосредственной демократии, имея каждая собственное предназначение в процессе осуществления народовластия, равноценны и, будучи взаимосвязаны, дополняют друг друга. Последовательность их перечисления в статье 3 Конституции Российской Федерации (референдум - свободные выборы) *не дает основания для вывода о придании приоритетной роли референдуму, как не свидетельствует о приоритетной роли свободных выборов* (курсив – Авт.) статья 32 Конституции Российской Федерации, которая, определяя право граждан на участие в непосредственном осуществлении народовластия, называет сначала право избирать и быть избранным в органы публичной власти, а затем - право участвовать в референдуме»²²⁹.

Как уже было показано ранее, современные цифровые технологии и развитие платформенных решений, несмотря на проблемы, связанные с тем, что «цифровое общество» по многим показателям не является еще «двойником» общества реального, тем не менее, 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 воплощения обеспечивает наиболее полное участие каждого гражданина в управлении государством, приближая идеал народовластия как суверенного самоуправления народа.

Совершенствование механизмов плюралистической демократии путем вовлечения в ответственное управление государством структур гражданского общества является важным этапом и одновременно – условием возникновения в обществе атмосферы доверия, особой социо-политической «экосистемы»,

²²⁹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 июня 2003 г. № 10-П по делу о проверке конституционности Федерального конституционного закона «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон "О референдуме Российской Федерации"». [Электронный ресурс]. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision30410.pdf> (дата обращения: 17.03.2021).

необходимой для развития различных институтов непосредственной демократии, в том числе для перехода от консультативных форм прямой демократии к императивным.

В Конституции Российской Федерации содержатся также и другие положения, которые, с одной стороны, являются основаниями, подтверждающими конституционный характер государственно-общественного партнерства, а с другой стороны, могут быть выражены в действительности, опосредованы и должным образом реализованы, благодаря механизмам государственно общественного партнерства.

Государственно-общественное партнерство как механизм реализации конституционного принципа социального государства

Согласно ч. 1 ст. 7 Конституции Российской Федерации, Россия – социальное государство. Обеспечение гарантий социальной защиты и должного уровня благосостояния граждан - предмет партнерства институтов государства и гражданского общества, тогда как прямые контакты граждан и органов публичной власти, развивающиеся на базе современных цифровых технологий, способны создать эффективную обратную связь, обеспечивающую корректировку предпринимаемых государством мер социально-экономического развития.

В понимании современного конституционализма *социальность государства* не сводима к социальным правам, но представляет собой фундаментальную конституционно-правовую платформу, на которой базируется комплекс естественных и позитивных прав, гарантированных конституцией²³⁰. В современных условиях, когда инновации в сфере государственного управления и технологическая революция резко расширили возможности для прямых, непосредственных контактов государства и общества, представления о механизмах и критериях успешности претворения

²³⁰ Аристов Е.В. Социальность государства: зарубежный опыт конституционно-правового обеспечения: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Аристов Евгений Вячеславович. М., 2017. С.15.

в жизнь базовых конституционных принципов меняются. Как уже было отмечено, главный вектор перемен лежит в переходе от субъект-объектного принципа во взаимоотношения государства и общества или общества и государства, - к субъект-субъектному. В таких координатах меняется и принцип реализации конституционного императива *социального государства*. Теперь модель заключается не только в том, что государство берет на себя социальные обязательства, но и в том, что общество (включая структуры гражданского общества) принимает деятельное и ответственное участие в решении государственных задач социальной политики.

Компаративный анализ показывает, что большинство действующих современных конституций являются социальными (в том смысле, что содержат социальные меры общего или адресного характера), однако не все социальные конституции являются конституциями социального государства (государства благосостояния). И дело обстоит не в формальном использовании термина «социальности», а с тем, насколько эффективно действует демократия в сфере экономических и социальных отношений²³¹.

Понятие социального государства и социальности государства не является предметом диссертационного исследования, однако именно идеи социальности и демократии участия выступают одним из главных отличительных признаков государственно-общественного партнерства. В свою очередь, конституционный императив социальности государства является определяющим для правового регулирования отношений в этой сфере. Смысл существования человека в обществе и смысл государственной власти взаимосвязаны и взаимообусловлены.

Как известно, предпосылки возникновения концепции социального

²³¹ См., например: Чиркин В.Е. Конституция и социальное государство: юридические и фактические индикаторы // Журнал российского права. - 2008. - № 12 (144). - С.24-38; Шапкина, Е.А. Конституционные принципы социального государства // Аграрное и земельное право. - 2019. - № 3 (171). - С.59; 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.

государства формировались по мере развития рыночных отношений и капиталистической экономики. В первой половине XIX в. потребности рынка труда привели к возникновению зачатков европейской социальной политики, которая тогда основалась на убеждении, что помощь социально незащищенным слоям населения должна стать одной из задач экономического развития капиталистического государства²³². В условиях начавшейся индустриальной революции и роста темпов благосостояния, особенно в Британии, Франции и Германском союзе, социальная политика того времени была сосредоточена на главных источниках бедности (старости, потере трудоспособности и безработице). Существенным недостатком этой политики являлся ее явно несистемный характер: реализация различных мер, направленных на улучшение жизни социально незащищенных или нуждающихся слоев населения, зависела исключительно от инициативы предпринимателя, его личного усмотрения и заинтересованности в проведении тех или иных мероприятий²³³.

Новой вехой в развитии концепции «социальности» стала разработка более общего понятия социального государства, предпринятая в середине XIX в. немецким философом-гегельянцем Лоренсом фон Штейном в работе «Настоящее и будущее науки о государстве и праве в Германии»²³⁴. По мнению фон Штейна, «оно [социальное государство] обязано <...> способствовать экономическому и общественному прогрессу всех своих граждан, ибо в конечном счете развитие одного выступает условием развития другого, и именно в этом смысле говорится о социальном государстве»²³⁵. В то время идея социального государства не приобрела значительной

²³² См.: Косенко О.И., Шулус А.А. Социальная ответственность бизнеса: уроки истории, опыт развитых стран и современной России. - М.: АТИСО, 2008. С. 57-58.

²³³ Daugherty, E. L. Public relations and social responsibility // Handbook of public relations / Ed. R. L. Heath. Thousand Oaks, CA: Sage, 2001. P. 389-401.

²³⁴ Евстратов А.Э. Социальное государство и политический режим // Вестник ОмГУ. Серия «Право». - 2014. - № 4 (41). - С. 35-40.

²³⁵ Цит. по: Гришанова О.С. Социальная политика государства: динамика развития и современные тенденции // Вестник Саратовского государственного университета. - 2009. - № 1. - С. 259.

популярности. Однако возникновение данной теории стало причиной кардинального изменения взглядов на функциональное предназначение публичной власти, а также предпосылкой осуществления государственного регулирования значительного числа социальных процессов.

К концу XIX века возникает понятие «социальная ответственность», однако сам термин относился исключительно к поведению субъектов предпринимательства. На рубеже XIX-XX вв. американские и европейские корпорации нередко подвергались критике за чрезмерное усиление их влияния на экономические, социальные и политические процессы, а также реализуемую ими антисоциальную и антиконкурентную практики²³⁶. Собственно, пожертвования в пользу благотворительных организаций для улучшения корпоративного имиджа и составляли тогда содержание социальной ответственности. Первая мировая война и последовавший за ней глобальный экономический кризис еще более обострили социальную напряженность в обществе. В итоге, важным шагом к утверждению принципа социальной ответственности стало создание Международной организации труда (1919), которая провозгласила приоритетом достижение социальной справедливости в сфере экономических отношений²³⁷.

Таким образом, концепция социальности, сначала как политическая теория, а затем – конституционная доктрина, получила необходимые политические и социальные ресурсы для своего развития, в котором можно выделить несколько этапов:

- формирование «первичных» социальных государств;
- создание концепции государства социальных услуг;
- развитие идеи государства всеобщего благосостояния.

²³⁶ Wulfson M. The Ethics of Corporate Social Responsibility and Philanthropic Ventures // *Journal of Business Ethics*. 2001. No. 29. P. 135.

²³⁷ Песоцкий А.А. Эволюция подходов к корпоративной социальной ответственности // *Экономика и управление*. - 2013. - № 9. - С. 47; 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.

«Первичное» социальное государство. Атрибутом государства становятся функции по социальному обеспечению и защите, внедряются системы государственного здравоохранения и образования, формируются правовые основы государственного регулирования этих функций, наконец, возникает понятие социального бюджета и специальных социальных структур. В целом деятельность государств на этой стадии можно охарактеризовать как формирование и пассивную реализацию социальной политики государств, направленной на повышение общественного благосостояния²³⁸.

После мирового экономического кризиса 1929-1933 гг. в «Новом курсе» президента США Ф. Рузвельта, в частности, были закреплены основные принципы социальной ответственности (право рабочих на объединение в профсоюзы, заключение коллективных договоров, сокращение рабочего дня), появилось пособие по безработице и была введена пенсия по старости²³⁹. В соответствии с законом США от 16 июля 1933 года «О восстановлении национальной экономики» (англ. National Industrial Recovery Act of 1933) была сформирована национальная администрация по оздоровлению промышленности (англ. National Recovery Administration), которая занялась развитием практики принятия отраслевых «кодексов честной конкуренции» (англ. codes of fair practices and competition), чтобы снизить уровень конкуренции²⁴⁰. Кодексы честной конкуренции, в частности, включали в себя нормы об одинаковом размере заработной платы и продолжительности рабочего дня определённых групп работников, а также определяли общий объем разрешенной к выпуску тем или иным предприятием продукции.

Таким образом, уже в 1930-е годы в мире получили правовое

²³⁸ Калашников С.В. Очерки теории социального государства. - М.: Экономика, 2006. С. 112.

²³⁹ Беликов Е.Г. Становление Российской Федерации как социального государства: финансово-правовые аспекты / под. ред. Е.В. Покачаловой. М.: Юрлитинформ, 2015. С. 6.

²⁴⁰ Sudipta B.-Q. Franklin Delano Roosevelt: A National Hero. New York: Sterling Publishing Company, 2007. – 128 p.

оформление отдельные механизмы взаимодействия государства, бизнеса и общества, обеспечивающие тактическую общность их интересов. Однако, после завершения Второй мировой войны и начала экономического подъема в США, там было решено отказаться от «кодексов честной конкуренции» и ведущее место в развитии социальной ответственности, установлению ее принципов и их законодательному закреплению с той поры занимают европейские страны.

Строго говоря, первой конституцией социального государства следует считать Веймарскую конституцию Германии 1919 года, установившую положения о справедливости в хозяйственной жизни, необходимости обеспечения достойного для человека существования (статья 151), рабочие советы предприятий, участвующих совместно с работодателем в установлении условий заработной платы и труда (статья 165)²⁴¹. Затем, в Конституции Ирландии 1937 года, был закреплён принцип недопустимости «концентрации собственности у немногих» (статья 45), а также необходимость «регулирования права собственности в соответствии с принципом социальной справедливости» (статья 43). Также, в качестве одной из целей государства, Конституция Ирландии выделяла «защиту населения от несправедливой эксплуатации» (статья 45)²⁴².

Рассматривая предысторию имплементации в тексты Основных законов концепции социальных государств, нельзя не отметить и советские конституции, прежде всего, Конституцию РСФСР 1918 года. С одной стороны, в этом документе формально был закреплён целый комплекс социально-экономических прав трудящихся, провозглашена ликвидация класса «эксплуататоров» и оформлена идея «социалистического государства

²⁴¹ Конституция Германской империи от 11 августа 1919 года [Электронный ресурс]. URL: <http://law-students.net/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=261&page=1> (дата обращения 17.03.2021).

²⁴² См.: Чиркин Е.В. Социальное государство: некоторые вопросы теории и практики // Гражданин и право. - 2008. - № 5. - С. 12-13.

диктатуры пролетариата»²⁴³. С другой стороны, советский и российский ученый-правовед профессор Е.В. Чиркин справедливо заключает: «хотя эта и последующие конституции оказали значительное влияние на появление социально-экономических прав в конституциях капиталистических государств, все же положения социалистических конституций были далеки от положений современной концепции социального государства»²⁴⁴.

Государство социальных услуг. Данный этап хронологически охватывает период 1940-1950-х годов, когда особое внимание уделялось обеспечению социальной ответственности государства и реализации социальной государственной политики. В 1949 году впервые в истории в Основном законе Федеративной Республики Германия было закреплено понятие «социальное государство». В соответствии со статьей 20 Основного закона ФРГ признавалась «демократическим и социальным федеративным государством»²⁴⁵.

В ряде конституций, принятых в 1940-х и 1950-х годах, даже когда не использовался термин «социальное государство», были либо установлены характеристики государства, близкие по смыслу, наименованию и содержанию данного термина, либо зафиксированы нормы, закрепляющие социально-экономические права населения и обязательства государства в социальной сфере²⁴⁶. Так, в частности, произошло в конституциях Японии (1947), Италии (1948) и Индии (1949).

Таким образом, уже к началу 1950-х годов обязанность государства по поддержанию социальной справедливости и его социальная ответственность

²⁴³ Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики. Принята V Всероссийским съездом Советов в заседании от 10 июля 1918 года [Электронный ресурс] URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/cnst1918.htm> (дата обращения 17.03.2021).

²⁴⁴ Чиркин Е.В. Указ. соч. С. 12.

²⁴⁵ Основной закон Федеративной Республики Германии, 23 мая 1949 года [Электронный ресурс] 100(0) документов по немецкой истории в 20 веке. 1000dokumente.de: URL: http://www.1000dokumente.de/?c=dokument_de&dokument=0014_gru&object=translation&l=ru (дата обращения 17.03.2021).

²⁴⁶ Беликов Е.Г. Указ. соч. С. 9.

активно закреплялись на конституционном уровне. Одним из ярких примеров развития социальной направленности государственной политики послужила разработка и реализация так называемого «плана Бевериджа» (англ. Beveridge Report)²⁴⁷, посвященного вопросу социального страхования граждан в Великобритании. Английский экономист Уильям Беверидж одним из первых предложил использовать термин «государство всеобщего благосостояния», который в дальнейшем стал символом и характеристикой нового этапа развития социального государства²⁴⁸.

Государство всеобщего благосостояния. С конца 1950-х годов наступает новый этап развития концепции социальной ответственности, период «государства всеобщего благосостояния» (англ. Welfare State). Именно в этот период начала внедряться схема распределения благ на основе принципа справедливости, а также идея сокращения разрыва между богатыми и бедными. Уже к 1970-м годам развитие получают также программы корпоративной социальной ответственности, направленные на улучшение экологии и сохранение окружающей среды²⁴⁹.

Завершая краткий исторический экскурс, необходимо резюмировать, что эволюция концепции социальной ответственности – это во многом результат развития подходов к определению содержания социальной политики государства и роли гражданского общества и бизнеса в решении общественных проблем. Подводя промежуточные итоги, можно сделать вывод, что ключевыми этапами развития концепции социальной ответственности государства стали формирование и развитие «первичных» социальных государств, появление государств социальных услуг, дальнейшая

²⁴⁷ Social Insurance and Allied Services. The Beveridge Report of 1942. [Электронный ресурс] web.archive.org: British Library (BL) URL: <https://web.archive.org/web/20140714233116/http://www.bl.uk/onlinegallery/takingliberties/staritem/s/712beveridgereportpic.html> (дата обращения: 17.03.2021).

²⁴⁸ См: Алпатова Г. М. У истоков социального государства: У. Беверидж // Вестник Пермского университета. - 2009. - № 1 (8). - С. 92-97.

²⁴⁹ Brejning J. Corporate Social Responsibility and the Welfare State: The Historical and Contemporary Role of CSR in the Mixed Economy of Welfare. - Routledge, 2016. P. 47-50.

эволюция указанных теорий в концепцию государства всеобщего благосостояния и специальных теорий социальной ответственности бизнеса. В свою очередь, закрепление на конституционном уровне положений о социальном характере государства определило основной вектор дальнейшего развития концепции социальной ответственности, основным субъектом которой стало бизнес-сообщество.

В современной правовой науке существует множество подходов к пониманию социального государства. Выбор базовых принципов, положенных в основу каждой конституции, отражает не только определенный исторический этап развития конкретного общества, но и достигнутый уровень философской и правовой мысли социума²⁵⁰. Индивидуальная свобода и уровень социального развития не просто дополняют друг друга: между свободой и развитием существует сложная взаимосвязь и взаимозависимость²⁵¹. Возможности обретения человеком тех или иных достижений зависят от его экономических возможностей, политических свобод, развитости общественных движений и условий для получения медицинской помощи, базового образования, а также от социальной поддержки и стимулирования их деятельности²⁵².

Как уже отмечалось, социальность государства не сводима к социальным правам, но представляет собой *фундаментальную конституционно-правовую платформу*, на которой базируется комплекс естественных и позитивных прав, гарантированных конституцией²⁵³. Идея платформы обладает большой эвристической силой, поскольку подразумевает

²⁵⁰ Степашин С.В. Конституционный аудит. - М.: Наука, 2006. С. 179.

²⁵¹ Степашин С.В. Государственный аудит и экономика будущего. - М.: Наука. 2008. С. 11.

²⁵² Сен А. Развитие как свобода / пер. с англ. Е. Полецкой; ред. и послесл. Р.М. Нурева. М.: Новое издательство, 2004. С. 21-29.

²⁵³ Аристов Е.В. Социальность государства: зарубежный опыт конституционно-правового обеспечения: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Аристов Евгений Вячеславович. М., 2017. С.15; Шапкина, Е.А. Аспекты выявления и пресечения нарушений конституционной свободы экономической деятельности в информационной среде // Аграрное и земельное право. - 2019. - № 6 (174). - С. 128.

создание единого пространства, основанного на доверии партнерства, гарантирует социальное многообразие в российском государстве²⁵⁴. Социальное государство – это, прежде всего, активное, интервенционистское, регулирующее государство, вмешивающееся в сферу социально-экономических отношений и отношений в области культуры, духовной жизни²⁵⁵. Именно такое, передающее, перемещающее социальные блага, возмещающее государство является идеальным типом политической организации конкретного общества²⁵⁶.

Конституция Российской Федерации была принята в период глубоких общественно-политических изменений и стала юридическим закреплением еще не существующей, но желаемой модели будущего устройства страны. Говоря о конструктивной функции российской Конституции, принято называть ее планом будущего для России²⁵⁷. В том числе по этой причине конституционный императив социального раскрывается в Конституции Российской Федерации через целеполагание: «Российская Федерация - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека» (п. 1 ст. 7). Период масштабной общественно-политической и социально-экономической трансформации в России еще не завершён²⁵⁸. Поэтому сегодня, как и в начале 1990-х годов, развитие общества происходит в сложном, динамичном контексте, который порождается общими закономерностями, свойственными любому переходному периоду и сохраняется актуальным

²⁵⁴ Фадеева А.Н. Партнерские отношения между государством и гражданским обществом: необходимость и проблемы становления // Вестник Саратовской юридической академии. 2017. № 6 (119). С. 53.

²⁵⁵ Чиркин В.Е. Конституция и социальное государство: юридические и фактические индикаторы // Журнал российского права. 2008. № 12 (144). С.14.

²⁵⁶ Розанваллон П. Новый социальный вопрос. Переосмысливая государства всеобщего благосостояния / пер. с фр. К. Ю. Барановского, Л. А. Немовой. М.: Ad Marginem, 1997. – 188 с.

²⁵⁷ Шахрай С.М. О Конституции. - М.: Наука, 2013. - 936 с; Клишас А.А., Шахрай С.М. Конституция 1993 года как план будущего для России // Вестник РАН. - 2008. - Т. 78. - № 12. - С. 1059-1064.

²⁵⁸ Авакьян С.А. Основные тенденции современного развития конституционного права // Конституционное и муниципальное право. - 2017. - № 4. - С. 2-7; Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в современном мире. - М.: Наука, 2016. - 320 с.

вопрос о степени фактической реализации, заложенной в Конституции модели социального государства (ст. 7, 19, 37-42, 69)²⁵⁹.

В наши дни происходит трансформация императива социальной политики в сферу взаимодействия государства и гражданского общества²⁶⁰. В свою очередь, идеи социального партнерства трансформировались в принцип равноправного сотрудничества²⁶¹. В то же время, в России, как полагают многие исследователи, власть, несмотря на наличие конституционных предписаний, пока все еще не готова относиться к гражданскому обществу как к равноправному партнеру, буквально, не готова к демонстрации своего «человеческого лица»²⁶². А негосударственные некоммерческие организации далеко не всегда готовы взять на себя роль, которую их зарубежные коллеги успешно выполняют в ряде стран²⁶³.

Однако, несмотря на имеющиеся проблемы развития, Конституция Российской Федерации обеспечивает необходимую правовую основу для институционализации и развития института государственно-общественного партнерства как ключевого механизма реализации социальных функций современного государства, эффективность которого резко повышается вследствие широкого использования современных социальных инноваций и информационно-коммуникационных технологий.

²⁵⁹ Клишас А.А. Социальное государство. - М.: Международные отношения, 2017. – 272 с.

²⁶⁰ Гриб В.В. Взаимодействие органов государственной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации: конституционно-правовые аспекты. - М.: Юрист, 2011. – 396 с; Гриб В.В. Социальная политика как область взаимодействия гражданского общества и государства // XI международная научная конференция 2–3 декабря 2010 г. «Проблемы методологии правовых научных исследований и экспертиз». МГУ. 2010.

²⁶¹ Фадеева А.Н. Партнерские отношения между государством и гражданским обществом: необходимость и проблемы становления // Вестник Саратовской юридической академии. - 2017. - № 6 (119). - С 55.

²⁶² Аристов Е.В. Конституционно-правовой принцип социальности государства: зарубежный опыт правового обеспечения. - М.: Институт государственно-конфессиональных отношений и права, 2013. – 220 с.

²⁶³ Фадеева А.Н. Партнерские отношения между государством и гражданским обществом: необходимость и проблемы становления // Вестник Саратовской юридической академии. - 2017. - № 6 (119). - С 57.

РАЗДЕЛ II. ГОСУДАРСТВЕННО-ОБЩЕСТВЕННОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК ПРЕДМЕТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ: СРАВНИТЕЛЬНО- ПРАВОВОЙ И СТРАНОВЕДЧЕСКИЙ АНАЛИЗ

Глава 1. Международный опыт правового регулирования государственно-общественного партнерства

§ 1. Государственно-общественное партнерство в актах ООН и конституциях зарубежных стран

Термин «партнерство» как желаемый тип отношений, устанавливаемых между государством, гражданским обществом и бизнесом для достижения общественно значимых целей, в последние десятилетия широко используется в документах Организации Объединенных Наций, включая резолюции и декларации Генеральной Ассамблеи ООН. Как известно, эти документы Генеральной Ассамблеи ООН согласно ст. 10 Устава ООН носят рекомендательный характер²⁶⁴ (не являются юридически обязательными, не порождают четких прав и обязанностей, дают лишь общую установку для субъектов международного права), но, тем не менее, будучи актами так называемого «мягкого права» (англ. *soft law*²⁶⁵), позволяют мировому сообществу согласованно регулировать не только отдельные практические вопросы, но и целые сферы отношений, имеющие глобальное значение.

Впервые интересующий нас термин появился в документах ООН в начале 1990-х годов, когда конференция ООН в Рио-де-Жанейро по вопросам окружающей среды и развития призвала использовать механизм партнерства

²⁶⁴ Устав Организации Объединенных Наций (Принят в г. Сан-Франциско 26 июня 1945 г.). [Электронный ресурс]. URL: <https://www.un.org/ru/charter-united-nations/> (дата обращения: 16.10.2020).

²⁶⁵ О концепте мягкого права см., например: Демин А.В. «Мягкое право» в эпоху перемен: опыт компаративного исследования [Текст]: монография. – М.: Проспект, 2016. – 298 с.; Фогельсон Ю.Б. Мягкое право в современном правовом дискурсе // Журнал российского права. – 2013. – № 5 (197). – С. 37-48; Демин А.В. Феномен «Мягкого права»: Pro et Contra // Вестник ОмГУ. Серия. Право. – 2014. № 4 (41). – С. 6-10.

между тремя секторами для достижения устойчивого глобального развития²⁶⁶. Начиная с этого момента, ООН и ее структуры стали все чаще рекомендовать государствам-членам ООН использовать подобный подход для решения многих актуальных вопросов – проблем социального развития, народонаселения, экологии, обеспечения гендерного равенства и др.

Одновременно ООН разрабатывала концепцию собственного партнерства с различными субъектами, в первую очередь, с бизнес-сообществом, в качестве средства, с помощью которого эта международная организация могла бы способствовать мерам по достижению целей развития. Например, в 1998 г. на базе Секретариата ООН для достижения Целей устойчивого развития было создано Бюро по вопросам партнерства Организации Объединенных Наций. В 2000 году был официально дан старт Глобальному договору ООН (англ. United Nations Global Compact)²⁶⁷, который постепенно стал основой для развития механизмов прямого партнерства организаций ООН с частным сектором государств-членов ООН и международными корпорациями в контексте Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года²⁶⁸.

Развитие цифровых технологий позволило создать удобную среду для развития партнерских отношений на основе платформенных решений. Многосторонние диалоговые платформы, предназначенные для распространения опыта партнерских отношений органов публичной власти, структур частного сектора и гражданского общества функционируют уже

²⁶⁶ Речь идет о мероприятии под названием Rio Earth Summit: первая и самая крупная международная встреча под эгидой ООН по вопросам окружающей среды и развития, состоявшаяся в июне 1992 г. в Рио-де-Жанейро.

²⁶⁷ Речь идет об инициативе ООН, нацеленной на поощрение социальной ответственности бизнеса и стимулирование компаний предоставлять отчёты о том, как они реализуют такую политику.

²⁶⁸ Система Организации Объединенных Наций – Механизмы партнерства с частным сектором в контексте Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. JIU/REP/2017/8. Объединенная инспекционная группа ООН. – Женева: ООН, 2017. [Электронный ресурс]. URL: https://www.unjiu.org/sites/www.unjiu.org/files/jiu_rep_2017_8_russian.pdf (дата обращения: 17.03.2021).

более десятка лет, что в современном цифровом мире можно считать «глубокой историей». Например, одна из таких платформ – Public Private Dialog была создана еще в 2006 году в рамках программы Всемирного банка по вовлечению структур частного сектора в механизмы общественного контроля за качеством государственного управления²⁶⁹.

В 2012 г. начала функционировать онлайн-платформа «Партнерство для достижения Целей устойчивого развития» (The Partnerships for SDGs), которая представляет собой глобальный реестр добровольных обязательств и многосторонних партнерств ООН, способствующий глобальному вовлечению всех заинтересованных сторон в поддержку осуществления целей устойчивого развития²⁷⁰. Первоначально эта платформа была разработана в соответствии с мандатом, вытекающим из итогов Конференции ООН по устойчивому развитию «Рио+20» 2012 года, а затем приведена в соответствие с Целью устойчивого развития № 17 «Партнерство в интересах устойчивого развития»²⁷¹. Работа платформы стимулирует рост новых партнерских связей и добровольных обязательств государств и структур всех секторов для достижения Целей устойчивого развития ООН.

Практический интерес для настоящей работы представляет Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 20 декабря 2013 г. № A/RES/68/234, в которой дано определение партнерства, содержащее ряд ключевых характеристик, необходимых для правового конструирования исследуемого феномена. Генеральная Ассамблея ООН разъясняет, что «партнерства представляют собой добровольные и основанные на сотрудничестве отношения между различными субъектами, как государственными, так и негосударственными, в

²⁶⁹ Public-Private Dialogue. World Bank. [Электронный ресурс]. URL: <http://ppd.cipe.org/> (дата обращения: 17.03.2021).

²⁷⁰ Sustainable Development Goals Partnerships Platform. URL: <https://sustainabledevelopment.un.org/partnerships/> (дата обращения: 17.03.2021); Partnership platforms for the Sustainable Development Goals: Learning from practice / Prescott D., Stibbe D. New York City, NY: UN Department of Economic and Social Affairs, The Partnering Initiative, 2020. – 34 p.

²⁷¹ Цель устойчивого развития 17. [Электронный ресурс]. URL: <http://sdg.openshkola.org/goal17> (дата обращения: 17.03.2021).

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»²⁷².

Таким образом, с точки зрения 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).

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

Анализ текстов действующих конституций 193 стран мира²⁷³ дает примеры разнообразного использования понятий «общество», «гражданское общество» и «партнерство». Однако, как уже было отмечено ранее, право не оперирует категорией «государственно-общественное партнерство» в буквальном смысле слова, хотя и подразумевает высокую ценность

²⁷² Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 20 декабря 2013 г. № A/RES/68/234 «На пути к глобальному партнерству: принципиальный подход к укреплению сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и всеми соответствующими партнерами». [Электронный ресурс]. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/68/234> (дата обращения: 17.03.2021).

²⁷³ Международный проект Constituteproject.org. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.constituteproject.org> (дата обращения: 17.03.2021).

отношений сотрудничества и основанного на доверии партнерства между гражданами и государством.

Далее приводятся примеры, характеризующие особенности использования в действующих зарубежных конституциях терминов, релевантных предмету настоящего диссертационного исследования.

Конституции стран мира оперируют термином «общество» (society) чрезвычайно разнообразно, используя его как для описания высшей конституционной ценности, которую призвано защищать государство, так и в политико-социологическом смысле, как структурированное гражданское общество.

Например, в Конституции Аргентинской Республики (1853, ред. 1994) термин «общество» используется для характеристики политически активной части социума и не предполагает учет ряда межличностных отношений, например, семейно-брачное состояние индивидов. По этой причине, при характеристике процесса участия в делах государства различают «семью» и «общество» (Часть 2, Раздел 1, Подраздел 1, Глава IV, Статья 75).

В то же время, при характеристике полномочий правоохранительных органов используется формулировка о защите законности и общих интересов общества: «defense of lawfulness and of the general interests of society» (Часть 2, Раздел 1, Подраздел IV, Статья 120).

В Конституции Китайской Народной Республики (1982, ред. 2004) понятие «общество» используется в неразрывной связи с понятием «государство» в процессе реализации социальной функции государства (в частности, в обеспечении права на труд, пенсионное обеспечение, социальную помощь инвалидам вооруженных сил и семьям мучеников) (Глава II, статьи 44, 45). Одновременно Основным законом установлено, что осуществление гражданами КНР своих свобод и прав не может ущемлять права государства, общества и коллектива, а также законные свободы и права других граждан: «The exercise by citizens of the People's Republic of China of their freedoms and

rights may not infringe upon the interests of the state, of society and of the collective, or upon the lawful freedoms and rights of other citizens» (Глава II, статья 51).

В Конституции Арабской Республики Египет (2014) термин «общество» используется для характеристики совокупности людей с выраженной индивидуальностью и интересами, противостоящей государству и объединенной преимущественно на основе социально-психологических факторов. В частности, в основе такого общества лежат принципы социальной солидарности (Глава 2, Раздел 1, статья 8) и институт семьи (Глава 2, раздел 1, статья 10).

В Конституции Французской Республики (1958, ред. 2008), неотъемлемой частью которой является Декларация прав человека и гражданина (1789) общество провозглашается высшей ценностью для государства (Статьи 4, 5, 15, 16), но характеристики этого понятия не раскрываются.

Конституция Греческой Республики (1975, ред. 2008) понимает категорию «общество» как совокупность личностей, наделенных правами, которое гарантирует государство: «The rights of the human being as an individual and as a *member of the society* and the principle of the welfare state rule of law are guaranteed by the State» (Часть 2, статья 25-1).

В Конституции Исламской Республики Иран (1979, ред. 1989) понятие «общество» раскрывается через перечисление его культурных, социальных, политических и институциональных характеристик на основе религиозных (исламских) принципов и норм (Преамбула). Основной закон оперирует такими формулировками, как «сознательный», «ответственный», «важнейший» «слой общества» (англ. *segment of society*), но при этом не упоминает политически активно и организованной части общества (Преамбула «Начало движения, Гнев народа, Цена, которую заплатил народ»), а идеальное и образцовое общество (возможное лишь на основе исламских норм) возникает только как цель развития: «It now intends to establish an ideal and model society on the basis of Islamic norms». При этом постулируется, что в

ходе развития и движения к совершенному идеалу каждый человек будет сам участвовать и отвечать за рост, продвижение и лидерство общества: «In this way, during the course of human development towards perfection, each individual will himself be involved in, and responsible for the growth, advancement, and leadership of society» (Преамбула «Форма правления в исламе»).

Не менее разнообразно понимание и использование действующими зарубежными конституциями понятия «*гражданское общество*» (англ. civil society).

Так, например, в Конституции Республики Ангола (2010) термин «гражданское общество» раскрывается через субъект-объектное взаимодействие государства со структурированными частями общества в целом – гражданами и гражданским обществом. В частности, в число фундаментальных задач государства включено обеспечение и стимулирование демократического участия граждан и гражданского общества в решении национальных проблем: «ensure and foster the democratic participation of citizens and civil society in the resolution of national problems» (Раздел I, статья 21).

Преамбула Конституции Азербайджанской Республики (1995, ред. 2016) раскрывает содержание термина «гражданское общество» через целеполагание - путем декларации необходимости построения гражданского общества: «to achieve the realization of a civil society».

В Конституции Федеративной Республики Бразилии (1988, ред. 2017) содержание термина «гражданское общество» раскрывается через принцип автономии его институтов, аналогичной автономии субъектов федерации: «autonomy of federated entities and the institutions of civil society» (Раздел VIII, Глава III, Часть II, статья 216-A §1°), а также через механизмы представительства и участия (Закон о переходных конституционных положениях, 1988, статьи 79, 82).

Конституция Венгрии (2011, ред. 2016) упоминает термин «гражданское общество» лишь единожды - в разделе, посвященном мерам, обеспечивающим разрыв с коммунистическим прошлым. Речь идет о документах общественных

организаций, существовавших в период коммунистической диктатуры, которые должны быть переданы в публичные архивы (Основы, статья U 10).

Конституция Республики Ирландия (1937, ред. 2015) раскрывает термин «гражданское общество» через понятие о должном, через соответствие прав и обязанностей. Речь идет о том, что осуществление основных прав должно регулироваться в гражданском обществе принципами социальной справедливости: «The State recognises, however, that the exercise of the rights <...> in civil society, to be regulated by the principles of social justice» (Основные права частной собственности, статья 43 2).

В Конституции Южно-Африканской Республики (1996, ред. 2012) термин «гражданское общество» выступает характеристикой национально-культурных особенностей общества в целом, например, лицам, принадлежащим к культурной, религиозной или языковой общине не может быть отказано в праве совместно с другими членами этой общины создавать, присоединяться и поддерживать культурные, религиозные и языковые ассоциации и другие органы гражданского общества: «to form, join and maintain cultural, religious and linguistic associations and other organs of civil society» (Глава 2-31-1).

Примеры использования конституциями мира термина «партнерство» (англ. partnership) еще более редки, а понимание его смысла отличается большим разнообразием.

Так, в Конституции Королевство Бельгии (1831, ред. 2014) термин «партнерство» употребляется в смысле ничем не ограниченного права бельгийцев вступать в ассоциации или союзы: «Belgians have the right to enter into association or partnership; this right cannot be subject to any preventative measure» (Часть II, статья 27).

Конституция Республики Беларусь (1994, ред. 2004) использует термин понятие «социальное партнерство» для характеристики отношений между органами государственного управления, объединениями работодателей и профсоюзов в социально-трудовой сфере (Раздел 1 статья 14).

Конституция Турецкой Республики (1982, ред. 2017) понимает термин «партнерство» в смысле отношений государственно-частного партнерства, когда принадлежащие государству природные богатства и ресурсы, могут быть разведаны и добываться с привлечением физических и юридических лиц на условиях, определенных законом: «Of the natural wealth and resources, those to be explored and exploited by the state in partnership with persons or corporate bodies, and those to be directly explored and exploited by persons or corporate bodies shall be subject to the explicit permission of the law» (Часть Четвертая, Глава Вторая III, статья 168).

В рамках «неписаной» Конституции Соединенного Королевства (1215, ред. 2013), включающей в себя законы, прецеденты и конституционные обычаи страны, слово «партнерство» встречается как в смысле «гражданское партнерство» - брачный союз однополых пар (Глава 2 Части 2 Закона о гражданском партнерстве, 2004), так и в смысле консультативного органа, носящего обязательный характер, например, Совет партнерства Уэльса (англ. Partnership Council for Wales). Такой институт, как Совет партнерства выступает официальным каналом взаимодействия местных органов (общинные и городские советы, администрации национальных парков, местные полицейские и пожарно-спасательные органы) с органами государственной власти Уэльса (Закон о Правительстве Уэльса, 2006, Часть 2, Подраздел 5).

§ 2. Практический опыт правового регулирования государственно-общественного партнерства за рубежом

Одним из ключевых механизмов расширения и повышения качества взаимодействия органов публичной власти и граждан во всем мире становятся механизмы цифровой трансформации общества, государства и экономики. Информационно-коммуникационные технологии способствуют росту транспарентности и подотчетности деятельности правительств, повышают доступность государственных и муниципальных услуг, обеспечивают возможности для развития общественного контроля и участия граждан в делах государства и управлении на всех уровнях.

Постоянно возрастает не только доступность цифровых сервисов государства, но и степень вовлеченности граждан. По последним данным, за период 2013-2018 гг. доля граждан Европейского Союза, использующих цифровые государственные услуги возросла с 52% до 64%. По состоянию на конец 2018 года, более 87% всех государственных услуг в ЕС оказывались онлайн, включая предоставление услуг для бизнеса, автоматизацию заполнения различных обращений и заявлений граждан в органы власти и электронный оборот медицинских рецептов. В государствах Северной Европы доля граждан в возрасте 16-74 лет, использующих цифровые государственные услуги на постоянной основе, уже превышает 90%, и только в Италии и Греции этот показатель ниже 40%²⁷⁴.

Что касается США, то эта страна не входит в первую десятку стран по уровню развития электронного правительства, но демонстрирует прогресс в рейтинге вовлеченности граждан в цифровое управление делами государства. Департамент по социальным и экономическим вопросам ООН систематически публикует отчеты с рейтингами стран в сфере развития электронного правительства и вовлеченности граждан в дела государства на базе

²⁷⁴ European Commission. Digital Economy and Society Index Report 2019. Digital Public Services.

информационно-коммуникационных технологий. Актуальная информация²⁷⁵ о первых десяти странах-лидерах в этих областях представлена в Таблице 8.

Таблица 8 - Рейтинг государств по уровню развития электронного правительства и электронного участия граждан в делах государства (2018)

Место в рейтинге	Страна	Индекс развития электронного правительства E-Government Development Index	Страна	Индекс электронного участия E-Participation Index
1	Дания	0.9150	Республика Корея	1.0000
2	Австралия	0.9053	Дания	1.0000
3	Республика Корея	0.9010	Финляндия	1.0000
4	Великобритания	0.8999	Нидерланды	0.9888
5	Швеция	0.8882	Япония	0.9831
6	Финляндия	0.8815	Новая Зеландия	0.9831
7	Сингапур	0.8812	Австралия	0.9831
8	Новая Зеландия	0.8806	Испания	0.9831
9	Франция	0.8790	Великобритания	0.9831
10	Япония	0.8783	США	0.9831

Источник: United Nations E-Government Survey 2018. Gearing E-Government to Support Transformation Towards Sustainable and Resilient Societies

Что касается Российской Федерации, то наша страна также входит в число ведущих стран мира (топ-40), заняв в 2018 году 32 место по уровню

²⁷⁵ См.: United Nations E-Government Survey 2018. Gearing E-Government to Support Transformation Towards Sustainable and Resilient Societies / UN Department of Economic and Social Affairs. New York: UN, 2018. – 270 p.

См, например, Шапкина, Е.А. Государственные услуги как форма реализации государственно-частного партнерства // Законодательство. - 2011. - № 6. - С. 52.

развития электронного правительства (в 2016 году - 35 место)²⁷⁶ и относится к группе стран с наивысшим показателем индекса электронного участия (более 0,75)²⁷⁷.

Целенаправленное развитие платформенных решений для сферы публичных отношений, ориентированное не только на собственно технологическую компоненту, но, прежде всего, на смысловое содержание и ценностные ориентиры, глубокие изменения в стандартах управления проектами (в основе будут лежать не процессы, а принципы²⁷⁸), все эти факторы качественно меняют отношения государства и общества, ведут к повышению уровня доверия в самых различных сферах общественных отношений, формируют и укрепляют партнерские интеракции²⁷⁹ между государством и обществом.

Прогресс цифровой трансформации общественных отношений является предметом мониторинга и оценки. Например, Европейская Комиссия ежегодно оценивает успехи в этой области, определяя композитный индекс «Цифровой экономики и общества» (Digital Economy and Society Index, DESI), который суммирует соответствующие показатели цифровой эффективности Европы и оценивает успехи 28 государств-членов ЕС в области цифровой конкурентоспособности. Всего DESI имеет пять главным компонентов:

- (1) Связность (развитость цифровых технологий взаимодействия);
- (2) Человеческий капитал (приращение навыков интернет-взаимодействия);
- (3) Использование интернета (интернет-сервисы и онлайн-транзакции);

²⁷⁶ Там же. С. 89.

²⁷⁷ Там же. С. 114-116.

²⁷⁸ Nader K. Rad, PMBOK® Guide 7th edition: Interesting Changes. 2019. URL: <https://mplaza.training/articles-and-guides/pmbok-guide-7-interesting-changes/> (дата обращения: 17.03.2021).

²⁷⁹ О партнерских интеракциях см., например: Новикова С.С., Ховрин А.Ю. Партнерская интеракция как социальная технология // Социально-гуманитарные знания. - 2012. - № 5. - С. 219-228.

(4) Интеграция цифровых технологий (степень цифровой трансформации бизнеса и электронной торговли);

(5) Цифровые государственные услуги (развитость электронного правительства и электронного здравоохранения).

Исторически, тема партнерства государства и общества начиналась за рубежом в так называемом утилитарном тред-юнионистском контексте, в рамках становления системы взаимодействия органов публичной власти, профессиональных союзов, ассоциаций работодателей для регулирования социально-трудовых отношений, то есть – *социального партнерства*. В наши дни законодательство всех европейских государств, США, Канады, Австралии, Новой Зеландии, Японии и Кореи включает в себя в качестве неотъемлемой части отдельные нормы, специальные законы и конституционные положения, признанные обеспечивать стабильные отношения взаимного признания, развитые институты сотрудничества и средства регулирования сферы взаимодействия между организованной рабочей силой, организованным бизнесом и государством²⁸⁰.

В правовую систему России термин «социальное партнерство» вошел в начале 1990-х годов, когда в ноябре 1991 г. был принят ныне утративший силу Указ Президента РСФСР «О социальном партнерстве и разрешении трудовых споров (конфликтов)»²⁸¹. В 1992 году вступил в силу Закон Российской Федерации «О коллективных договорах и соглашениях»²⁸². Этот акт впервые в отечественном праве оперирует терминами «социальное партнерство» и «коллективные переговоры», хотя они стали использоваться в зарубежном праве в самом начале XX века, а в документах Международной организации

²⁸⁰ См., например, Streeck W., Hassel A. The crumbling pillars of social partnership // West European Politics. 2003. Vol. 26. No. 4. P. 101–124; Шапкина, Е.А. Формирование правовой модели социального партнерства в России // Законодательство. - 2016. - № 4. - С. 56.

²⁸¹ Указ Президента РСФСР от 15 ноября 1991 г. № 212 «О социальном партнерстве и разрешении трудовых споров (конфликтов)» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 47. Ст. 1611 (утратил силу).

²⁸² Закон Российской Федерации от 11 марта 1992 г. № 2490-1 «О коллективных договорах и соглашениях» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 17. Ст. 890 (утратил силу).

труда (создана в 1919 г.) – после Второй мировой войны. Рассмотрим кратко особенности правового регулирования партнерского взаимодействия государства и общества (прежде всего, в сфере *социального партнерства*) на ряде конкретных примеров.

Австрийская Республика представляет собой наиболее известный и характерный пример конституционной практики закрепления отдельных форм социального партнерства, выходящий за пределы собственно социально-трудовых отношений. Гражданское общество в Австрии характеризуется огромной неоднородностью в сферах своей деятельности, правовых формах организации и структурах финансирования. В этой относительно небольшой европейской стране действует более 122 тысяч организаций гражданского общества, которые оказывают социальные услуги, занимаются правозащитной деятельностью, или являются критически важными элементами существования местных сообществ. Ключевой особенностью австрийского «третьего сектора» является его тесная связь с органами государственной власти и политическими партиями, также известная как «корпоративизм». Традиционно, организации «третьего сектора» получают значительную долю своего дохода из средств федерального бюджета и являются главным проводником социальных услуг в стране. Поэтому в 2008 году возможности организаций «третьего сектора» принимать участие в выработке государственных решений в области социальной политики в форме института «социального партнерства» были официально закреплены в конституции страны²⁸³.

С институциональной точки зрения «третий сектор» Австрии включает в себя несколько крупных, устоявшихся организаций, в организационной форме профессиональных ассоциаций и союзов, имеющих тесные связи с политическими партиями, а также большое число небольших ассоциаций, имеющих особенно важное значение для общественной жизни в общинах. В

²⁸³ Stelzer M. The Constitution of the Republic of Austria: A Contextual Analysis. Oxford, UK: Hart Publishing Ltd, 2011. P. 39-40, 55-59.

свою очередь, корпоративизм по-австрийски означает, обязательность участия профессиональных ассоциаций и союзов в процессах принятия политических решений. Собственно, это и является сутью австрийской системы «социального партнерства», в рамках которой проводятся формализованные и многоэтапные переговоры между трудовыми организациями, объединениями работодателей и политическими партиями в целях обеспечения баланса общенациональных и общинных интересов²⁸⁴.

Известны четыре главных австрийских объединения в области социального партнерства:

Федеральная экономическая палата Австрии (нем. Wirtschaftskammer Österreich, WKÖ)²⁸⁵ – представляет интересы делового сообщества;

Палата сельского хозяйства Австрии (нем. Landwirtschaftskammer Österreich, LK)²⁸⁶ – представляет интересы сельхозпроизводителей;

Федеральная палата труда (нем. Kammer für Arbeiter und Angestellte, коротко - Arbeiterkammer -АК)²⁸⁷ – представляет интересы рабочих и служащих;

Объединение австрийских профсоюзов (нем. Österreichischer Gewerkschaftsbund - ÖGB)²⁸⁸.

Все эти организации не только представляют интересы своих членов в самом узком смысле, выступая как в качестве партнеров по тарифным соглашениям, так и лоббирующих организаций, предоставляющих услуги своим членам. Помимо того, что палаты являются законными представительствами интересов с обязательным членством для работодателей

²⁸⁴ Neumayr, M., Schneider, U., Meyer, M., & Haider, A. The non-profit sector in Austria: An economic, legal and political appraisal. Working Papers. - Vienna: Institut für Sozialpolitik, 2007.

²⁸⁵ Wirtschaftskammer Österreich. URL: <https://www.wko.at> (дата обращения: 17.03.2021).

²⁸⁶ Landwirtschaftskammer Österreich. URL: <https://www.lko.at> (дата обращения: 17.03.2021).

²⁸⁷ Arbeiterkammer. URL: <https://www.arbeiterkammer.at/index.html> (дата обращения: 17.03.2021).

²⁸⁸ Österreichischer Gewerkschaftsbund. URL: https://www.oegb.at/cms/S06/S06_0/home (дата обращения: 17.03.2021).

и работников, они различным образом задействованы в политической системе Австрии.

Таким образом, конституционно-правовое содержание Австрийского «социального партнерства» не ограничивается собственно социально-трудовыми отношениями, а также включает в себя процедуры консультирования политических партий, одобрения законопроектов, разрешение социальных конфликтов и даже медиацию партнерств между политическими партиями и Католической церковью страны.

Еще один пример дает Швейцария, где в 1937 году был заключен так называемый «трудовой мир», в рамках которого рабочие и работодатели отказывались от забастовок - коллективного инструмента классовой борьбы, в пользу диалога за столом переговоров, то есть механизма социального партнерства.

На протяжении уже более 80 лет основой ведения всех хозяйственных дел в Швейцарии является с одной стороны, признание профессиональными союзами основ рыночного хозяйства, а с другой стороны, признание предпринимателями профессиональных союзов как гарантов стабильности в социально-экономических отношениях. Высокие показатели экономического развития, в значительной степени являющиеся результатом общественного согласия, достигаются в Швейцарии путем разделения доходов работодателей с наемными работниками и замены конфронтации переговорами.

Социальное партнерство в Швейцарии, как и в соседней Австрии, представляет собой важнейшую опору швейцарской государственности, также закрепленную в конституции страны. Хотя Союзная Конституция Швейцарской Конфедерации от 18 апреля 1999 года не содержит развернутой модели социального партнерства, как в Австрии, однако в ней есть специальная глава о характере целей и задач социальной политики

государства (Раздел II. Глава 3 «Социальные цели»)²⁸⁹. Согласно пп. 2 и 3 Ст. 41 Конституции страны, «Союз и кантоны выступают за то, чтобы каждое лицо было защищено от экономических последствий возраста, инвалидности, болезни, несчастного случая, безработицы, материнства, сиротства и вдовства. Они стремятся к достижению социальных целей в рамках своей конституционной компетенции и имеющихся у них средств». Таким образом, в Конституции Швейцарской Конфедерации создана правовая основа (с учетом федеративного характера страны) для развития демократии участия.

Долгую историю имеет система социального партнерства во Французской Республике. С точки зрения интеракционных взаимодействий эта система поддерживается постоянными контактами представителей государства, профессиональных союзов и объединений предпринимателей. Основной предмет – защита и расширение «социальных завоеваний трудящихся» (вопросы трудового права, заработной платы, пенсий, социальных льгот и пр.). В силу традиционной конфронтации между предпринимателями и профсоюзами, доминирующую роль в тройственном диалоге играет государство, поэтому «до 70% социального законодательства страны имеет не договорную, а законодательную основу»²⁹⁰.

Анализ исследований, посвященных особенностям правового регулирования социальных партнерств, показал, что специалисты традиционно выделяют три основные модели²⁹¹, которые играют роль своеобразных координат «пространства» партнерства государства и общества:

²⁸⁹ См., 2. Titel: Grundrechte, Bürgerrechte und Sozialziele, 3. Kapitel: Sozialziele, Art. 41 // Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 1. Januar 2018)

²⁹⁰ Федоров С. Социальное партнёрство во Франции: специфика, современное состояние и уроки для России // Политобразование. Информационно-аналитический журнал. 2016. 29 октября. [Электронный ресурс]. URL: <http://lawinrussia.ru/content/socialnoe-partnyorstvo-vo-francii-specifika-sovremennoe-sostoyanie-i-uroki-dlya-rossii> (дата обращения: 17.03.2021).

²⁹¹ См., например, Рябова Т.М., Медведева Н.В. Зарубежные практики организации партнерства власти и общества: тенденции и проблемы // Социодинамика. - 2017. - № 4. - С.114-125; Аристов В.Е. Великобритания как государство благосостояния: конституционно-правовое исследование // Право и образование. - 2015. - № 9. С. 170-175; Шипитько А.Б. Современные модели социального партнерства в социально-трудовой сфере // Изв. Сарат. ун-та Нов. сер. Сер. Социология. Политология. - 2013. - № 1. - С. 35-40; Civil Society in Central and Eastern Europe:

скандинавская (или шведская) модель социального государства или государства благосостояния (главенствующая роль публичных институтов власти, обеспечение равенства социальных групп, социальные гарантии высокого уровня, основанные на высоких налогах). Главные субъекты - страны Северной Европы, включая государства Скандинавии и Исландии;

континентальная (или корпоративная) модель социального государства (главенствующая роль частного сектора, наличие связи между уровнем дохода и уровнем социальной защиты, особая роль институтов социального страхования, важная роль корпоративных и отраслевых соглашений, ограничение права на забастовку). Главные субъекты – Австрийская Республика, Федеративная Республика Германии, Французская Республика, Королевство Бельгия, Нидерланды;

либеральная (или англо-саксонская) модель социального государства (ограниченная роль публичных институтов власти, важная роль универсальных стандартов социального обеспечения, сравнительно низкий уровень налогов, принцип свободы деятельности профессиональных союзов и ассоциаций и профессиональной этики). Главные субъекты – Соединенное Королевство, Ирландия, США.

В условиях современности эти модели имеют скорее абстрактно-аналитическое значение, позволяя разграничивать особенности правового регулирования сферы партнерства государства и общества, тогда как на практике происходит процесс динамичного изменения и конвергенции разных моделей и подходов²⁹². Например, на смену строгому разграничению и

Challenges and Opportunities / Eds. P. Vador, N. Traxler, R. Millner, M. Meyer. - Vienna: ERSTE Stiftung Studies, 2017. – 310 p.

²⁹² См., например, Курячая М.М. Гражданин, общество, государство, инновации: современные механизмы взаимодействия. - Краснодар: ООО «Просвещение – Юг», 2017. - 167 с; Johnston. K. Public governance: the government of non-state actors in 'partnerships' // Public Money & Management. 2015. Vol. 35, No. 1. P. 15-22; Lee M. Government Influence on the Formation of Nonprofits: A dual relationship between local government and local nonprofits // Journal International Review of Public Administration. 2008. Vol. 13, No. 2. P. 97-115; Kuroda K. New roles of nonprofit organizations and partnership with government and/or business // Global Economic Review Perspectives on East Asian Economies and Industries. 2000. Vol. 29, No. 4. P. 73-88; Turner,

фиксации заданных институциональных форм приходят комплексные методы гибкого институционального проектирования и их правового оформления²⁹³. С этой точки зрения, все большую роль начинают играть не конкретные нормы материального права, а конституционно-правовые принципы формирования условий для поддержания существования и развития сферы публичных отношений государства и общества. В качестве характерного примера можно указать конструктивную роль Федерального Конституционного суда ФРГ по вопросу об интерпретации содержания и значения конституционного принципа социальности государства²⁹⁴. Среди базовых принципов, используемых за рубежом для моделирования правовых способов урегулирования партнерских отношений партнерства государства с разными секторами общества, можно указать следующие:

Проектный принцип. С операционной (процессуальной) точки зрения, методы и формы взаимодействия государства и общества имеют проектную основу (жизненный цикл);

Принцип эквивалентности. Во взаимоотношениях органов государства и институтов 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 доверие (trust), характер отношений и возможность достижения точного соответствия между функциями государственных и общественных институтов;

L. Social partnership in Germany: Lessons for U.S. labor and management // Looking Ahead. 1993. Vol. 15. No. 3. P. 13-16.

²⁹³ См., например, Аузан А.А. Институциональное проектирование реформ: опыт и попытка прогнозирования: Препринт WP10/2007/09. - М.: ГУ ВШЭ, 2007. - 24 с.

²⁹⁴ Аристов В.Е. Германия как социальное государство: конституционно-правовое исследование // Право и образование. - 2015. - № 11. - С. 121-133.

Принцип разделения полномочий. С правовой и организационной точки зрения разные уровни взаимодействия партнерств предполагают использование различных моделей их реализации;

Принцип инклюзивности. Организационно-правовые модели должны учитывать и соответствовать конкретным экономическим, социальным, политическим и культурным условиям реализации.

Указанные принципы не носят идеологического характера, являясь обобщением практического опыта взаимодействия государства, гражданского общества и бизнеса в рамках решения задач общественного развития, а потому могут быть использованы для юридического конструирования государственно-общественного партнерства в Российской Федерации.

Ключевым аспектом становления международной практики государственно-общественного партнерства, особенно в формах социального партнерства и социально ориентированных некоммерческих организаций, стали соображения, прежде всего, социально-экономического характера. Глобальные экономические кризисы конца XX века (в преддверии новой технологической революции) привели к пересмотру идеи философии общины и межсекторного партнерства периода индустриального развития, формированию представления о социальном капитале и анализу роли кооперации государства и общества на принципах доверия, способствовали осознанию того, что уровень кооперации граждан в социальной жизни непосредственно влияет на экономическое развитие²⁹⁵. В итоге, была сформирована объективная материальная основа для ускорения процессов правового оформления формирующейся сферы отношений государственно-общественного партнерства.

²⁹⁵ См., например, Giddens A. The Third Way: The Renewal of Social Democracy. - Cambridge: Polity Press, 1998. - 176 p; Fukuyama F. Trust and the Creation of Prosperity. - New York: Free Press, 1995. - 457 p; Putnam R. Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. - Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993. - 258 p.; Социальное предпринимательство как перспективная форма партнерства государства и общества // Аграрное и земельное право. - 2019. - № 10(178). - С. 83.

Культивирование партнерских отношений государства и общества, в первую очередь, социального партнерства, тесно связано с представлениями о *социальной справедливости*. Однако декларация этих ценностей в качестве стратегической цели интеракций государства и общества может приводить к неоднозначным результатам. Например, может быть нарушен баланс между процессами «обобществления государства» и «огосударствления общества», поскольку в условиях цифровой трансформации и тотального проникновения информационных технологий во все сферы жизни неизмеримо расширяются возможности государства по осуществлению контроля за гражданами, социальной инженерии и социального проектирования. Характерным примером является опыт Китайской Народной Республики, осуществляющей масштабную цифровую трансформацию социума под контролем государства. Китайские и зарубежные, в том числе российские, эксперты уверены, что в стране уже создана полностью цифровая реальность. Как известно, формирование этой реальности в Китае с самого начала происходит под контролем государства, которое считает киберпространство и информационно-коммуникационные технологии – не «пространством свободы» и «глобальным общественным благом»²⁹⁶ в западном стиле, а инструментом для решения национальных задач, поставленных руководством страны, и защиты официальной идеологии.

«Инструментальный подход» к информационной среде в КНР предопределяет наличие жесткой системы правил допуска граждан и организаций к пользованию интернетом с обязательной проверкой на благонадежность. Анонимность невозможна и запрещена, нарушения установленных государством правил поведения в информационной среде строго наказываются. Контроль за соблюдением правил обеспечивается на

²⁹⁶ См., например: Žáková G. Cyberspace: Global Public Goods? // Acta Oeconomica Pragensia. 2018. No 26(2). P. 68–82; Broeders D. The Public Core of Internet: Towards an International Agenda for Internet Governance // Global Policy - Digital Debates. 2016. Vol 3. P. 24–30; Шапкина, Е.А. Правовой анализ материальной и нематериальной составляющей категорий «общественное благо» и «смешанные блага» // Право и экономика. - 2019. - № 11 (381). - С. 9.

технологическом и операционном уровне. Например, электронная почта сотрудников организации является общей (публичной), все письма получает системный оператор или дежурный администратор, который просматривает сообщения и перенаправляет их конечным получателям. Китайские власти неуклонно защищают суверенный интернет от попыток иностранного влияния, приравнивая их к угрозе национальной безопасности.

Широко обсуждаемой в мире инициативой КНР является так называемая *система социального доверия*, в основе которой лежат технологии больших данных, тотальный контроль граждан в режиме реального времени и методы социальной инженерии. Первоначальные подходы к созданию этой системы были обнародованы еще в 2007 году при Председателе КНР Ху Цзиньтао («Некоторые замечания канцелярии Госсовета КНР о создании системы социального кредита»²⁹⁷).

После прихода к власти Си Цзиньпина Госсовет КНР обнародовал в июне 2014 года «План по созданию системы социального кредита доверия (2014-2020)». В качестве аксиологического основания этого проекта китайское руководство называет именно создание должного уровня доверия в общества. Так, Председатель КНР Си Цзиньпин в декабре 2016 года на заседании Политбюро ЦК КПК указал, что создание «системы надежности, покрывающей все общество» необходимо именно «для борьбы с острой проблемой недостатка доверия». Для этого «нужно совершенствовать как механизмы поощрения законопослушных и добросовестных граждан, так и механизмы наказания тех, кто нарушает закон и утратил доверие, чтобы человек просто не осмеливался, просто не мог потерять доверие»²⁹⁸.

Как поясняется в работе китайского автора Чэнь Цзюньшуай, «основная сущность системы схожа с идеалами коммунизма и сводится к тому, что

²⁹⁷ Цит. по: Ковачич Л. Большой брат 2.0. Как Китай строит цифровую диктатуру // Московский центр Карнеги. 2017. 18 июля. [Электронный ресурс]. URL: <https://carnegie.ru/commentary/71546> (дата обращения: 17.03.2021).

²⁹⁸ Цит. по: Там же.

каждый поступок человека оценивается и выносится на всеобщее обозрение. Общественно-полезные, положительно оцениваемые дела обеспечивают приращение социального доверия конкретному гражданину, в противном случае – существенно понижают уровень социального доверия»²⁹⁹, что ведет к различного рода санкциям (административным, экономическим и пр.) со стороны государства и публичному порицанию со стороны общества.

Оценки происходящих в КНР процессов цифровой трансформации отношений государства и общества диаметрально противоположны. Китайские авторы отстаивают позицию, согласно которой внедрение системы социального рейтинга, контроль информации и информационного поведения граждан являются не средствами подавления свобод, а инструментами для построения в КНР «равного и прозрачного гражданского общества на основе идеи социальной справедливости»³⁰⁰. Зарубежные, в том числе российские исследователи, высказывают негативные оценки. Так, например, заслуженный юрист РФ профессор С.М. Шахрай убедительно доказывает, что «китайский проект» - это «тотальная цифровая система регулирования, причём не только жизни общества, но и буквально каждого индивидуума», которая «демонстрирует крайнюю степень игнорирования прав и свобод личности в цифровом мире»³⁰¹. Уже неоднократно процитированный китаист Л.А. Ковачич называет КНР «изобретателем цифровой диктатуры», а в исследовании корейских политологов система социального кредита именуется не иначе, как «кошмаром Джорджа Оруэлла»³⁰².

Тем не менее, очевидно, что с формальной точки зрения эта основанная на последних достижения цифровых технологий система «взаимной

²⁹⁹ Чэнь Цзюньшуай. Цифровая реальность и права граждан в Китае // Право и государство: теория и практика. - 2019. - № 2 (170). С. 95.

³⁰⁰ Там же.

³⁰¹ Шахрай С. М. Цифровая конституция. Основные права и свободы личности в тотально информационном обществе // Вестник Российской академии наук. - 2018. – Т. 88. № 12. - С. 1078-1079.

³⁰² Orwell's Nightmare: China's Social Credit System / The Asian Institute of Policy Studies. 2017. 28 Feb, URL: <http://en.asianinst.org/contents/orwells-nightmare-chinas-social-credit-system/> (дата обращения: 17.03.2021).

надежности и общественного доверия» внедряется и реализуется императивным образом, но - в партнерстве государства и общества. Таким образом, высокие идеалы и ценности могут претворяться в жизнь способами, которые вызывают сомнения в их этичности и правовом характере. Это обстоятельство еще раз подчеркивает амбивалентность современных технологий, которые одинаково эффективно могут быть использованы для решения диаметрально противоположных разных задач: от обеспечения конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина до установления режима цифровой диктатуры.

§ 3. Отличия государственно-общественного партнерства от сходных правовых явлений

В российском, как и зарубежном праве сходными с государственно-общественным партнерством правовыми явлениями можно считать социальное партнерство и государственно-частное партнерство. Хотя в основе своей они имеют схожий тип отношений – партнерские отношения, принципами которых являются добровольность, равноправие, общность целей, объединение ресурсов и разделение ответственности, они различаются по целому ряду существенных характеристик.

Так, важнейшим отличительным признаком является состав участников (субъекты партнерства). Если в государственно-частном партнерстве сторонами отношений являются органы публичной власти и коммерческие структуры (бизнес), а в социальном партнерстве – работодатели и наемные работники (в т.ч. в лице профессиональных союзов), либо работодатели, наемные работники и органы публичной власти, то в случае государственно-общественного партнерства речь идет о взаимодействии органов публичной власти и структур гражданского общества (в первую очередь, некоммерческих организаций). Обобщенные представления о характеристиках, определяющих ключевые особенности сторон партнерства³⁰³, представлены в Таблице 9.

³⁰³ Частично использованы подходы: Talking the Walk: A Communication Manual for Partnership Practitioners / McManus S., Tennyson R. - International Business Leaders Forum on behalf of The Partnering Initiative, 2008. – 110 p.

Таблица 9 – Характерные качества (особенности) государства, бизнеса и гражданского общества как сторон партнерства

Сторона партнерства	Ключевые функции	Особенности партнера
Государство (органы публичной власти)	Осуществляет целеполагающую, нормативно-правовую, регулирующую деятельность: - является источником стратегического целеполагания; - создает правовую основу и механизмы для постановки и реализации целей и задач развития общества; - гарантирует обеспечение прав и свобод человека и гражданина; - предоставляет государственные услуги, обеспечивающие основные потребности и права граждан	Ориентирован на ценности стабильности, легитимности, реализации закона. Общегосударственное видение, установление «правил игры» и стандартов, позволяющих отбирать наиболее эффективных партнеров и наиболее полезные формы сотрудничества.
Бизнес (организации коммерческого сектора)	Участвует в решении задач по достижению целей развития, вкладывая средства (инвестиции) и осуществляя коммерческую деятельность в сферах, представляющих совместный интерес, в частности: - создает товары и услуги;	Ориентирован на извлечение прибыли, характеризуется изобретательностью, инновационным образом мышления, способен четко ставить задачи и быстро их решать с нацеленностью на конкретный результат.

	- обеспечивает занятость, инновации и экономический рост; - способствует увеличению прибыли от инвестиций в сферу партнерских отношений, чтобы обеспечить дальнейший рост финансовых ресурсов, полезных для бизнеса и решения задач общественного развития.	
Гражданское общество (некоммерческие организации)	Способствует общественному развитию за счет: - создания возможностей для адресной поддержки граждан, доведения социальной политики государства до «конечного пользователя»; - создания возможностей для индивидуального развития и творчества; - общественного контроля за эффективностью деятельности органов публичной власти, включая разумность, целевой характер и результативность использования общественных ресурсов.	В основе – активная гражданская позиция, понимание важности общественной солидарности, добровольного волонтерского участия в делах общества и государства. Отражает и выражает реальные потребности граждан, отличается творческим подходом, энтузиазмом и в значительной степени – альтруизмом.

Государственно-частное, социальное и государственно-общественное партнерства имеют различия в части целей, задач и интересов, ради реализации которых стороны вступают в партнерские отношения.

Социальное партнерство имеет целью эффективное согласование объективно разнонаправленных непосредственных интересов сторон трудовых отношений (работодателей и наемных работников) в сфере труда и социальной защиты ради реализации общих интересов более высокого уровня: обеспечения социальной стабильности, экономического развития конкретного региона и страны в целом, повышения благосостояния и качества жизни граждан, реализации конституционных прав и свобод, содействия росту конкурентоспособности России в мире и т.д. Собственно, наличие и деятельное участие органов публичной власти в качестве «третьего партнера» этого рода партнерских отношений и обеспечивает возможность более эффективного согласования и защиты интересов работников и работодателей.

Таким образом, характерной особенностью социального партнерства является то, что непосредственные интересы сторон не совпадают и даже являются противоположными (извлечение прибыли, минимизация непроизводственных расходов – для собственников предприятия, достойная зарплата, сокращение рабочего времени, получение социального пакета, возможностей для саморазвития и пр. – для наемных работников). Целью социального партнерства является балансирование, гармонизация этих интересов во имя более высокой миссии общегосударственного значения.

Государственно-частное партнерство имеет целью вовлечение в решение задач общественного развития ресурсов частного сектора, как материальных, так и нематериальных – его творческой инициативы, способности к созданию и внедрению инноваций, умению определять перспективы коммерциализации в различных сферах взаимодействия. Согласно Федеральному закону о государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации, такого рода партнерство – это сотрудничество, которое осуществляется «в целях

привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества» (п. 1 ст. 3 Федерального закона)³⁰⁴. Такое государственно-частное партнерство имеет в основе взаимную выгоду и с этой точки зрения – общность интересов.

Государственно-общественное партнерство имеет целью вовлечение в решение задач общественного развития ресурсов гражданского общества – общественной инициативы, энтузиазма, творческого подхода к решению задач, способности к самоорганизации, общественной солидарности, стремления приносить пользу обществу и государству.

Партнерство в широком смысле слова – как взаимный интерес к достижению общих целей и друг другу, постоянное взаимодействие, диалог требует развития соответствующей партнерской атмосферы в обществе, создания благоприятных условий, которые не обязательно могут быть оформлены конкретно-юридически. Возможны различные прямые и косвенные стимулы – от грантовых программ публичной власти до реформы судебной системы в целях повышения авторитета суда и укрепления доверия граждан к закону и деятельности государства. Важное значение имеют и технологические решения – создание цифровых платформ для обеспечения диалога государства, общества и бизнеса по вопросам, представляющим общий интерес. Что касается партнерства в узком смысле слова, как организационно-правовой формы, то оно имеет договорную основу, отличается долгосрочным характером взаимодействия и регулируется национальным законодательством.

Как представляется, основные принципы партнерского сотрудничества - добровольность, взаимное доверие, равноправие, общность целей,

³⁰⁴ Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ (ред. от 29.12.2020) «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4350.

объединение ресурсов, разделение рисков и ответственности – в большей мере соответствуют отношениям в рамках государственно-частного и государственно-общественного партнерства, поскольку согласование противоречивых интересов работников и работодателей нередко возможно только в силовом поле, которое задают органы публичной власти, заинтересованные в разрешении социально-трудовых конфликтов в максимально короткие сроки с установлением на возможно более долгое время новых «правил игры», обеспечивающих социально-экономическую стабильность и развитие.

Обязательными элементами юридически значимого документа (соглашения, договора), устанавливающего факт вступления органов публичной власти и структур коммерческого, либо некоммерческого сектора в партнерство, регулирующего партнерские отношения и порождающего юридические последствия для участников партнерства, являются:

- установление сторон – участников партнерства;
- цель заключения партнерства;
- предмет партнерства;
- объект партнерства;
- форма партнёрства;
- порядок финансирования проекта;
- права и обязанности партнеров;
- распределение рисков партнеров в ходе реализации партнерского проекта;
- срок реализации проекта;
- согласованные способы оценки успешности проекта и целесообразности его продолжения;
- порядок и формы предоставления отчетной документации;
- порядок урегулирования споров.

Указанные выше элементы свойственны по большей части правовым актам государственно-частного и государственно-общественного

партнерства, тогда как правовые акты социального партнерства, предназначенные для регулирования отношений в предметной сфере социально-трудовых отношений, обладают собственной спецификой. Как известно, основными правовыми актами социального партнерства являются коллективный договор, заключаемый между работодателями и работниками и регулирующий трудовые отношения внутри организации, а также соглашения, устанавливающие общие принципы регулирования социально-трудовых и экономических отношений на государственном, межрегиональном, региональном, отраслевом (межотраслевом) и территориальном уровнях социального партнерства в пределах их компетенции³⁰⁵.

Таким образом, 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 (совместное 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),

³⁰⁵ См., например, ст. 45 Трудового кодекса Российской Федерации.

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

Глава 2. Состояние правового регулирования государственно-общественного партнерства в Российской Федерации

§ 1. Опыт субъектов Российской Федерации в сфере правового регулирования и стимулирования партнерских отношений структур гражданского общества с органами государственной власти

Как было отмечено ранее, в Российской Федерации рост внимания государства к проблемам развития институтов гражданского общества, институционализация механизмов поддержки социальных инноваций и вовлечения граждан в управление делами государства³⁰⁶, стимулирование творческих инициатив общественных организаций, вызвали широкий отклик на региональном и местном уровнях. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации откликнулись на новые тренды активным законодотворчеством, поскольку увидели в налаживании партнерских взаимоотношений с общественностью важный ресурс как для более эффективного решения самых острых проблем общественно-политической и социально-экономической жизни регионов, так и для реализации общефедеральных установок, связанных с переходом к клиенториентированной модели³⁰⁷ государственного управления.

Поскольку темпы регионального правотворчества на протяжении многих лет были выше, чем скорость теоретико-правовой рефлексии по поводу развивающихся инновационных процессов и разработки общефедеральных актов, то сложившийся к настоящему моменту (и

³⁰⁶ Например, формирование Общественной палаты Российской Федерации – см.: Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «Об Общественной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.

³⁰⁷ Так, например, согласно Указу Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», Правительству Российской Федерации дано поручение: «обеспечить достижение уровня удовлетворенности граждан Российской Федерации качеством предоставления государственных и муниципальных услуг к 2018 году не менее 90 процентов». См.: Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2338.

продолжающий динамично изменяться) массив законодательства субъектов Российской Федерации объективно является неоднородным по содержанию и структуре, эклектичным и, нередко, ситуативным.

Всего, было исследовано *155 актов субъектов Российской Федерации, принятых в период с 1995 г. по 2019 год*. Далее представлен краткий обзор проанализированного массива региональных источников.

Главной особенностью начального этапа законотворчества российских регионов в сфере правового регулирования и стимулирования партнерских отношений структур гражданского общества с органами государственной власти стала очевидная разноплановость принимаемых нормативных правовых актов.

В середине 1990-х годов речь еще не шла об институтах гражданского общества, региональных законодателей в условиях экономического кризиса и радикальных экономических реформ интересовали, прежде всего, социально-трудовые отношения, вопросы регулирования труда и занятости. Важность совместного решения этих проблем подчеркивается уровнем актов, в которых были установлены соответствующие нормы.

Так, например, специальная глава (гл. 2), полностью посвященная отношениям социального партнерства, была включена в Устав (Основной закон) Омской области³⁰⁸. В свою очередь, в Республике Мордовия, Мурманской и Новосибирских областях были приняты специальные законы «О социальном партнерстве»³⁰⁹. А в Курганской области был принят, носящий

³⁰⁸ Устав (Основной закон) Омской области 26.12.1995. Глава 2. Социальное партнерство // Ведомости Законодательного Собрания Омской области. 1995. № 6. Ст. 155.

³⁰⁹ См.: Закон Республики Мордовия от 4 ноября 1996 г. № 43-3 «О социальном партнерстве» // Ведомости Государственного Собрания. 1997. № 19; Закон Мурманской области от 16 июня 1997 г. № 68-01-ЗМО «О социальном партнерстве в Мурманской области» (Утратил силу) // Мурманский Вестник. 25 июня 1997 г. № 118; Закон Новосибирской области от 19 декабря 1997 г. № 89-ОЗ (ред. от 02.03.2017) «О социальном партнерстве Новосибирской области» // Ведомости Новосибирского областного Совета депутатов. 1997. № 52.

более общий характер, закон «О государственной поддержке деятельности общественных объединений в Курганской области»³¹⁰.

Экономический кризис и дефолт в августе 1998 года, стал одним из крупнейших экономических шоков в истории России. Попытки органов государственной власти субъектов Российской Федерации разграничить полномочия органов государственной власти в сфере регулирования трудовых отношений и снизить последствия экономического кризиса для населения привели к интенсификации активности регионов в принятии законов о социальном партнерстве и регулировании трудовых отношений. В частности, в этой сфере были приняты специальные законы субъектов Российской Федерации в Архангельской³¹¹, Воронежской³¹², Иркутской³¹³, Калининградской³¹⁴, Кемеровской³¹⁵, Ленинградской³¹⁶ и иных субъектах Федерации.

В этот период нормативные правовые акты о социальном партнерстве, связанные с регулированием преимущественно трудовых отношений, принимались не только в форме законов. Часто, в отсутствие регионального закона, решения принимались также постановлениями губернатора субъекта

³¹⁰ Закон Курганской области от 26 августа 1997 г. № 593 «О государственной поддержке деятельности общественных объединений в Курганской области» // Ведомости Курганской области. 1997. № 6.

³¹¹ Закон Архангельской области от 27 мая 1998 г. № 73-16-ОЗ (ред. от 28.10.2016) «О социальном партнерстве в сфере труда в Архангельской области и разграничении полномочий органов государственной власти Архангельской области по регулированию отдельных трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений» // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов второго созыва. 1998. № 16.

³¹² Закон Воронежской области от 29 апреля 1998 г. № 40-П-ОЗ «О социальном партнерстве» // Газета «Коммуна». 1998. 28 мая.

³¹³ Закон Иркутской области от 2 ноября 1998 г. № 49-ОЗ «Об организационных и правовых основах социального партнерства в Иркутской области» (Утратил силу) // Ведомости Законодательного собрания Иркутской области. 1998. № 24.

³¹⁴ Закон Калининградской области от 8 июля 1998 г. № 86 (ред. 30.03.2018 г.) «О социальном партнерстве в Калининградской области» // Газета «Дмитрия Донского, 1». 1998. № 16. 22 июля.

³¹⁵ Закон Кемеровской области от 2 ноября 1998 г. № 51-ОЗ «О социальном партнерстве в Кемеровской области» (Утратил силу) // Законодательный вестник Законодательного Собрания Кемеровской области. 1998. № 6.

³¹⁶ Закон Ленинградской области от 22 сентября 1998 г. № 34-ОЗ «О социальном партнерстве в Ленинградской области» // Вестник правительства Ленинградской области. 1998. № 11. (выпуск 15.02.1999).

Федерации или постановлениями регионального законодательного и представительного органа власти³¹⁷.

В начале 2000-х годов региональное законодательство в области *принципов социально-трудовых отношений* было в массовом порядке пересмотрено, и ему на смену пришли региональные законы о регулировании деятельности *трехсторонних комиссий в области социально-трудовых отношений*. Например, так произошло в Республике Алтай³¹⁸, Мурманской области³¹⁹, Иркутской области³²⁰, Еврейской автономной области³²¹ и в ряде других субъектов Российской Федерации. В иных субъектах Федерации продолжают действовать прежние или принимаются новые законы о социальном партнерстве.

Что касается сферы *отношений органов государственной власти субъектов Российской Федерации с некоммерческими организациями*, то здесь диапазон возможных организационно-правовых решений, как и уровень регламентации взаимодействия институтов государства и общества изменяется в гораздо более широких пределах. Например, в Кемеровской области, данная сфера правоотношений регулируется областным законом о взаимодействии органов государственной власти с некоммерческими

³¹⁷ См., например, Постановление Губернатора Мурманской области от 6 декабря 2000 г. № 505-ПГ «О составе областной трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений» (вместе с Положением об областной трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений) // Мурманский вестник. 2000. № 244. 22 декабря; Постановление Смоленской областной Думы от 27 ноября 2002 г. № 240 «О проекте областного закона "О социальном партнерстве"» // Вестник Смоленской областной Думы и Администрации Смоленской области. 2002. № 13.

³¹⁸ Закон Республики Алтай от 15 ноября 2013 г. № 64-РЗ (ред. от 06.04.2018) «О деятельности трехсторонних комиссий по регулированию социально-трудовых отношений в Республике Алтай» // Сборник законодательства Республики Алтай. 2013. № 106.

³¹⁹ Закон Мурманской области от 4 ноября 2002 г. № 361-01-ЗМО (ред. от 06.03.2017) «Об областной трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений» // Мурманский вестник. 2002. № 218-219. 13 ноября.

³²⁰ Закон Иркутской области от 15 ноября 2002 г. № 58-ОЗ «О трехсторонней комиссии Иркутской области по регулированию социально-трудовых отношений» (Утратил силу) // Ведомости Законодательного собрания Иркутской области. 2002. № 22.

³²¹ Закон Еврейской автономной области от 27 апреля 2005 г. № 485-ОЗ «Об областной трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений» // Собрание законодательства Еврейской автономной области. 2006. № 6.

организациями³²², а в Еврейской автономной области - это Концепция взаимодействия, утвержденная постановлением правительства автономной области³²³, наконец, в Белгородской области – это распоряжение областного правительства³²⁴.

В свою очередь, в Вологодской области взаимодействие институтов государства и общества регулируется по отраслевому принципу, в частности регламентировано создание областного государственно-общественного совета по подготовке квалифицированных рабочих, служащих и специалистов среднего звена³²⁵.

В городе Санкт-Петербурге и в Кабардино-Балкарской Республике есть опыт принятия документов в форме концепций (одобренной постановлением правительства субъекта Российской Федерации), где взаимодействие институтов государства и общества непосредственно именуется «общественно-государственное партнерство». При этом сами концепции существенно различаются в содержательной части.

Так, в Санкт-Петербурге, концепция устанавливает принципы, механизмы и формы взаимодействия органов исполнительной власти с общественными объединениями, негосударственными, некоммерческими организациями, за исключением политических партий, профсоюзов и

³²² Закон Кемеровской области от 5 апреля 2011 года № 30-ОЗ «О взаимодействии органов государственной власти Кемеровской области с некоммерческими организациями» // Кузбасс. 2011. № 62. 12 апреля.

³²³ Постановление Правительства Еврейской автономной области от 14 июля 2003 г. № 143-пп «О Концепции взаимодействия органов государственной власти ЕАО с некоммерческими организациями» // Биробеджанерстен штерн. 2003. № 54 (13491). 31 июля.

³²⁴ Распоряжение Правительства Белгородской области от 19 февраля 2018 г. № 75-рп «О взаимодействии органов исполнительной власти Белгородской области с некоммерческими организациями, осуществляющими свою деятельность на территории Белгородской области» (вместе с Положением о взаимодействии органов исполнительной власти Белгородской области с некоммерческими организациями, осуществляющими свою деятельность на территории Белгородской области) // Сайт Вестник нормативных правовых актов Белгородской области. URL: <http://www.zakon.belregion.ru>. 21.02.2018 г. (дата обращения: 17.03.2021).

³²⁵ Постановление Правительства Вологодской области от 8 декабря 2014 г. № 1095 «Об областном государственно-общественном координационном совете по подготовке квалифицированных рабочих, служащих и специалистов среднего звена» // Красный Север. 2014. № 138. 13 декабря.

религиозных организаций³²⁶. В рамках концепции предусмотрены основные направления, а также механизмы функционирования общественно-государственного партнерства.

В частности, сфера регулирования общественно-государственного партнерства охватывает социальную и правовую помощь лицам, нуждающимся в защите, повышение уровня правовой культуры общества, охрану здоровья граждан, окружающей природной среды, охрану памятников истории и культуры, сохранение, распространение культурных ценностей, развитие добровольческих инициатив, направленных на решение социальных проблем, становление и развитие личности, гражданских прав и свобод человека, развитие гражданского общества и демократического, правового и социального государства. Кроме того, концепция предусматривает меры по содействию развитию образования, науки, культуры, а также искусства и спорта, духовно-нравственному и интеллектуальному развитию личности. И еще одним направлением является поддержка инициатив молодежи.

Для реализации концепции предусмотрены такие механизмы, как создание советов и совещательных органов, рабочих и экспертных групп, проведение общественных обсуждений, а также массовых мероприятий. Поддерживается и информационная составляющая партнерства.

Напротив, в Кабардино-Балкарии целью принятой Концепции общественно-государственного партнерства является повышение качества и объемов социальных услуг, оказываемых общественными объединениями и некоммерческими организациями жителям Республики для повышения их социальной защищенности³²⁷.

³²⁶ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 12 февраля 2008 года № 121 «О Концепции взаимодействия исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга с общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями «Общественно-государственное партнерство» на 2008-2011 годы» // Вестник Администрации Санкт-Петербурга. 2008. № 3.

³²⁷ Концепция общественно-государственного партнерства до 2015 г. Одобрена Постановлением Правительства Кабардино-Балкарской Республики от 2 апреля 2010 г. № 52-ПП // Кабардино-Балкарская правда. 2010. № 17 (143). 30 апреля.

Приоритет концепции, с учетом особенностей социально-экономической обстановки в этом субъекте Российской Федерации, составили долгосрочные общественные социально значимые проекты и программы, направленные на достижение социальной стабильности и безопасности, гражданско-патриотическое воспитание молодежи, на развитие добровольчества, миротворческой деятельности. Что касается, собственно, института общественно-государственного партнерства, то он институализируется посредством «выстраивания отношений» органов исполнительной власти, местного самоуправления, общественными объединениями, некоммерческими организациями, местными сообществами и бизнесом как «равноправными субъектами» для решения социально-значимых задач.

Избранная в Кабардино-Балкарской Республике концепция общественно-государственного партнерства также предусматривает должный экономический эффект, который оценивается в увеличении количества занятого в общественном секторе населения и объема социальных услуг, оказанных в ходе социальных проектов. Также предусмотрен социальный индикатор, заключающийся в увеличении числа граждан, охваченных мероприятиями партнерства, числа добровольцев и благополучателей социальных проектов.

Таким образом, в представленных документах наблюдаются различия в подходах к решению социально значимых задач в рамках государственно-общественного партнерства. Несмотря на то, что в настоящее время обе концепции уже не действуют, прослеживается стремление органов государственной власти субъектов Российской Федерации «настроить» механизмы государственно-общественного партнерства к решению актуальных задач собственного регионального развития, а не пытаться сформировать общие правовые рамки, охватывающие всю сферу общественно-государственного партнерства.

Подобным же способом действуют органы государственной власти других субъектов Российской Федерации. Например, в Республике Бурятия также утверждена государственная программа, направленная на развитие гражданского общества и поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций³²⁸.

Еще одной особенностью законодательства субъектов Российской Федерации в области механизмов государственно-общественного партнерства является значительные различия, как в *терминологии, так и используемых правовых инструментов*. Это свидетельствует о том, что правовое регулирование динамично изменяющейся сферы отношений государства и институтов гражданского общества, находится на самом своем начальном этапе и процесс регионального законотворчества разворачивается буквально в «режиме онлайн».

Например, в актах субъектов Российской Федерации отсутствует как правовое единообразие, так и формальная определенность самого термина «государственно-общественное партнерство», как и термина «общественно-государственное партнерство». Вместо этого, в документах, носящих концептуальный характер, предлагаются различные цели, задачи, направления и механизмы реализации партнерства. Например, к направлениям партнерства можно отнести такие, как участие некоммерческих организаций в разработке и реализации социальной политики, укрепление доверия граждан к органам исполнительной власти, развитие демократических институтов и усиление процесса демократизации общества, сохранение социальной стабильности, активизация социального творчества, широкое

³²⁸ Постановление Правительства Республики Бурятия от 30 мая 2016 г. № 225 «Об утверждении Государственной программы Республики Бурятия "Развитие гражданского общества и поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций в Республике Бурятия (2016 - 2021 годы)" и о внесении изменений в постановление Правительства Республики Бурятия от 10 апреля 2013 г. № 180 «Об утверждении Государственной программы Республики Бурятия «Совершенствование государственного управления» // Официальный Интернет-портал Правительства Республики Бурятия. URL: www.egov-buryatia.ru, 31.05.2016. (дата обращения: 17.03.2021).

использование интеллектуального, научного и культурного потенциала, активизация социального творчества, широкое использование интеллектуального, научного и культурного потенциала³²⁹. Кроме того, можно отметить создание процедур включения потенциала гражданского общества в разработку и внедрение социально значимых программ и инновационных проектов, разработку и внедрение в практику принципов социального партнерства, развитие дружественных межнациональных отношений, сохранение национально-культурных традиций, содействие в укреплении общественного порядка, борьбе с коррупцией, поддержании культуры быта.

Или, к примеру, в Еврейской автономной области, ключевыми направлениями государственно-общественного партнерства выступают: формирование благоприятных условий развития и условий для развития некоммерческих организаций, совершенствования правовой системы взаимодействия, определение приоритетов деятельности органов государственной власти по созданию благоприятных условий развития общественного сектора³³⁰.

В число задач государственно-общественного партнерства входят преимущественно обеспечение *согласованных* действий, разработка механизмов *взаимодействия* власти и институтов гражданского общества, обеспечение *участия* гражданского общества в общественно-политической жизни государства. Затрагиваются и вопросы финансирования текущей деятельности, предоставления субсидий и

³²⁹ См., например, Распоряжение Правительства Белгородской области от 19 февраля 2018 г. № 75-рп «О взаимодействии органов исполнительной власти Белгородской области с некоммерческими организациями, осуществляющими свою деятельность на территории Белгородской области» (вместе с Положением о взаимодействии органов исполнительной власти Белгородской области с некоммерческими организациями, осуществляющими свою деятельность на территории Белгородской области) // Сайт Вестник нормативных правовых актов Белгородской области. URL: <http://www.zakon.belregion.ru>. 21.02.2018 г. (дата обращения: 17.03.2021).

³³⁰ Постановление Правительства Еврейской автономной области от 14 июля 2003 г. № 143-пп «О Концепции взаимодействия органов государственной власти ЕАО с некоммерческими организациями» // Биробеджанерстен штерн. 2003. № 54 (13491). 21 июля.

грантов. Большое внимание уделяется информационной поддержке взаимодействия и роли социальных медиа.

Уже упоминалось, что региональное законодательство, включающее регламентацию вопросов, относящихся к области государственно-общественного партнерства, часто упоминает термин «социальное партнерство». Более того, во многих субъектах Российской Федерации приняты правовые акты, регулирующие социальное партнерство и развиваются региональные системы социального партнерства. В то же время, отсутствует единство понимания социального партнерства. Опираясь на федеральное законодательство, каждый субъект Российской Федерации понимает данный институт, исходя из своих, порой, краткосрочных потребностей, что способствует постепенному нарастанию правовой неопределенности, доходящей до двусмысленности.

Как правило, законодательство субъектов Российской Федерации о социальном партнерстве предусматривает механизм и принципы взаимодействия работодателей, работников, представителей работодателей и представителей работников, органы исполнительной власти и органы местного самоуправления с целью регулирования социально-трудовых и связанных с ними экономических отношений.

При этом, в задачи социального партнерства входит обеспечение социально ориентированной политики экономических преобразований, направленной на стабилизацию и подъем отечественного производства; обеспечение эффективного механизма регулирования социально-трудовых и связанных с ними экономических отношений; разработка, заключение и выполнение соглашений, коллективных договоров; предотвращение коллективных трудовых споров и содействие разрешению трудовых конфликтов³³¹.

³³¹ См., например, Закон Калужской области от 14 ноября 2000 г. № 62-ОЗ «О социальном партнерстве в Калужской области» // Весть. 2000. № 271. 22 ноября.

Само определение термина встречается в региональном законодательстве в порядке исключения и несет иную смысловую нагрузку с различными правовыми коннотациями и характеристиками. Например, концепция взаимодействия органов государственной власти Еврейской автономной области с некоммерческими организациями определяет социальное партнерство как *конструктивное взаимодействие* представителей всех трех секторов любого общества (государственного, коммерческого и неприбыльного (некоммерческого)), объединение имеющихся ресурсов при решении социально значимых проблем (бедность, бездомность, безработица, сиротство, одиночество, насилие в семье и т.п.), осуществляемое в рамках действующего законодательства и направленное на улучшение социальной ситуации местного сообщества³³².

Еще одной особенностью законодательства субъектов Российской Федерации в сфере правового регулирования государственно-общественного партнерства, которая подтверждает вывод как о начальном этапе этого процесса, так и стихийном характере его развития, является отсутствие определенности в структуре и механизмах координации партнерств.

Если обратиться к действующим нормативным правовым актам, то можно выделить возможный перечень органов государственной власти и их структурных подразделений, в подведомственность которых относится регулирование государственно-общественного партнерства.

Например, в Астраханской области вопросы государственно-общественного партнерства отнесены к ведению губернатора и создано специальное управление администрации по работе с общественно-политическими объединениями³³³. То же самое относится и к Волгоградской

³³² Постановление Правительства Еврейской автономной области от 14 июля 2003 г. № 143-пп «О Концепции взаимодействия органов государственной власти ЕАО с некоммерческими организациями» // Биробеджанерстен штерн. 2003. № 54 (13491). 31 июля.

³³³ Постановление губернатора Астраханской области от 23 сентября 2003 г. № 454 «Об управлении по работе с общественно-политическими объединениями граждан и национально-культурными обществами аппарата Губернатора Астраханской области» // Астраханские известия. 2003. № 41. 9 октября.

области, где губернатор координирует механизмы государственно-общественного партнерства³³⁴. Здесь также накоплен интересный опыт институализации партнерств, когда решением губернатора определены единые специально отведенные или приспособленные места для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений, а также для массового присутствия граждан для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера в муниципальных образованиях. В то же время в Волгоградской области отдельные вопросы партнерства обсуждаются на площадке Волгоградской областной Думы³³⁵. Таким образом, в Волгоградской области вопросы государственно-общественного партнерства диверсифицированы по подведомственности.

В Орловской области преимущественно развивается социальное партнерство, а вопросы, имеющие отношение к государственно-общественному партнерству, отнесены к ведению управления труда и занятости Орловской области³³⁶.

В Кемеровской области имеется практика заключения соглашений по принципам государственно-общественного партнерства, однако здесь эти

³³⁴ Постановление губернатора Волгоградской области от 20 декабря 2012 г. № 1270 (ред. от 01.11.2017) «Об определении единых специально отведенных или приспособленных мест для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений, а также для массового присутствия граждан для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера в муниципальных образованиях Волгоградской области» // Волгоградская правда. 2012. № 241. 21 декабря.

³³⁵ Постановление Волгоградской областной Думы от 16 октября 2014 г. № 2/53 (ред. от 23.03.2017) «О Положении о комитете Волгоградской областной Думы по культуре, делам национальностей и казачества, вопросам общественных объединений, религиозных организаций и информационной политики» // Справочно-правовая система «Гарант»: текст постановления официально опубликован не был. [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/24715005/> (дата обращения: 17.03.2021).

³³⁶ Приказ управления труда и занятости Орловской области от 10 октября 2016 г. № 137 (ред. от 02.07.2018) «Об утверждении Административного регламента предоставления управлением труда и занятости Орловской области государственной услуги по уведомительной регистрации отраслевых (межотраслевых) соглашений, заключенных на региональном уровне социального партнерства» // Справочно-правовая система ГАРАНТ: текст приказа опубликован не был. [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/45054362/> (дата обращения: 17.03.2021).

вопросы находятся в компетенции Коллегии администрации Кемеровской области³³⁷. То же самое в Ненецком автономном округе, где отдельные вопросы государственно-общественного партнерства координируются администрацией округа³³⁸.

В Республике Тыва, Удмуртской Республике, Республике Дагестан элементы координации государственно-общественного партнерства, наоборот, распределены между государственными органами исполнительной власти. В частности, это министерство труда и социальной политики, министерство социальной политики и министерство по национальной политике, соответственно³³⁹.

Стоит отметить и тот факт, что аналогичные вопросы в разных субъектах Российской Федерации отнесены к ведению различных государственных органов исполнительной власти. Например, вопросы социального партнерства могут находиться в подведомственности регионального министерства труда и социальной защиты, министерства промышленности и торговли, министерства образования и науки и т.д.

³³⁷ Например, Соглашение между Коллегией администрации Кемеровской области и АО «Холдинговая Компания «Сибирский Деловой Союз» о социально-экономическом сотрудничестве на 2018 год. [Электронный ресурс]. URL: <https://ako.ru/documents/dogovory-i-soglasheniya/perechen-dogovorov-i-soglasheniy.php> (дата обращения: 17.03.2021).

³³⁸ Распоряжение администрации Ненецкого автономного округа от 1 марта 2013 г. № 18-р «Об утверждении Плана мероприятий («дорожной карты») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности здравоохранения в Ненецком автономном округе» // Справочная правовая система КонсультантПлюс: Документ опубликован не был. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW913;n=20117#04267304427143708> (дата обращения: 17.03.2021).

³³⁹ Приказ министерства труда и социальной политики Республики Тыва от 6 октября 2016 г. №320 (ред. от 07.08.2018) «Об утверждении Административного регламента Министерства труда и социальной политики Республики Тыва по предоставлению государственной услуги регистрации коллективных договоров» // [Электронный ресурс] mintrudtuva.ru: Официальный сайт министерства труда и социальной политики Республики Тыва. [Электронный ресурс]. URL: <http://mintrudtuva.ru> (дата обращения: 17.03.2021).

Приказ министерства социальной политики Удмуртской Республики от 9 февраля 2018 г. №53 «Об утверждении Положения о секторе социального партнёрства» // [Электронный ресурс:] Официальный сайт министерства социальной политики Удмуртской Республики. URL: www.minsoc18.ru (дата обращения: 17.03.2021); Положение о Министерстве по национальной политике Республики Дагестан Утверждено постановлением Правительства Республики Дагестан от 28 января 2014 г. № 25 // Дагестанская правда. 05.12.2017. № 346-347.

В ряде субъектов Российской Федерации регулирование сферы отношений государственно-общественного партнерства осуществляется по отраслевому принципу. При этом, нормативными правовыми и подзаконными актами субъекта Российской Федерации регулируется конкретная сфера взаимодействия, например, вопросы здравоохранения, образование, туризм, межнациональные отношения, трудовые отношения.

В частности, в уже упомянутом Ненецком автономном округе, приняты акты по вопросам государственно-общественного партнерства, направленные на повышение эффективности в сфере регионального здравоохранения, внесены специальные изменения в документы социально-экономического развития в целях повышения эффективности здравоохранения³⁴⁰. В свою очередь, в Республике Бурятия принята аналогичная концепция развития государственно-общественного управления образованием³⁴¹.

Можно привести еще примеры конкретных соглашений государственно-общественного партнерства *в сфере образования*. В частности, такой опыт имеется в Кемеровской области, где Коллегия администрации Кемеровской области подписала ряд соглашений в сфере образования с образовательными учреждениями и некоммерческими организациями. Среди них такие, как Соглашение о стратегическом партнерстве между федеральным государственным автономным образовательным учреждением высшего

³⁴⁰ Распоряжение администрации Ненецкого автономного округа от 1 марта 2013 г. № 18-р «Об утверждении Плана мероприятий («дорожной карты») "Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности здравоохранения в Ненецком автономном округе"» // Справочная правовая система КонсультантПлюс: Документ опубликован не был. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW913;n=20117#04267304427143708> (дата обращения: 17.03.2021).

³⁴¹ Постановление правительства Республики Бурятия от 5 марта 2014 г. № 84 «Об утверждении Концепции развития государственно-общественного управления образованием в Республике Бурятия на период 2014 - 2020 гг.» // Бурятия. 2014. № 33. 7 марта; Шапкина, Е.А. Аспекты эффективности системы образования в Российской Федерации // Вестник МГУ имени М.В. Ломоносова. Серия: Государственный аудит. - 2016. - № 1. - С. 63;

См, например, Шапкина, Е.А. Повышение качества высшего юридического образования как этап развития правового государства // Юридическое образование и наука. - 2011. - № 1. - С. 28.

образования «Дальневосточный федеральный университет» и Коллегией администрации Кемеровской области (11.09.2018), Соглашение о сотрудничестве между федеральным государственным бюджетным образовательным учреждением высшего образования «Кемеровский государственный университет», негосударственным образовательным учреждением дополнительного профессионального образования Московская школа управления «СКОЛКОВО» и Коллегией администрации Кемеровской области (25.05.2018) и ряд других³⁴².

В качестве еще одного примера отраслевого акта в сфере отношений государственно-частного партнерства следует привести Постановление правительства Чукотского автономного округа от 26 января 2018 г. № 19 «О предоставлении грантов некоммерческим организациям на продвижение объектов событийного туризма на территории Чукотского автономного округа» (вместе с Порядком предоставления гранта некоммерческим организациям на продвижение объекта событийного туризма - гонка на собачьих упряжках "Надежда", Порядком предоставления гранта некоммерческим организациям на продвижение объекта событийного туризма - регата на кожаных байдарках "Берингия", Порядком предоставления гранта некоммерческим организациям на продвижение объекта событийного туризма - гонка на оленьих упряжках)³⁴³.

³⁴² Соглашение о стратегическом партнерстве между федеральным государственным автономным образовательным учреждением высшего образования «Дальневосточный федеральный университет» и Коллегией Администрации Кемеровской области (дата подписания 11.09.2018 г.); Соглашение о сотрудничестве между Федеральным государственным бюджетным образовательным учреждением высшего образования «Кемеровский государственный университет», Негосударственным образовательным учреждением дополнительного профессионального образования Московская Школа Управления «СКОЛКОВО» и Коллегией Администрации Кемеровской области (дата подписания 25.05.2018 г.) // [Электронный ресурс] ako.ru: Официальный сайт Администрации Кемеровской области. URL: <https://ako.ru/documents/dogovory-i-soglasheniya/perechen-dogovorov-i-soglasheniy.php> (дата обращения: 17.03.2021).

³⁴³ Постановление Правительства Чукотского автономного округа от 26 января 2018 г. № 19 (ред. от 13.09.2018) «О предоставлении грантов некоммерческим организациям на продвижение объектов событийного туризма на территории Чукотского автономного округа» (вместе с Порядком предоставления гранта некоммерческим организациям на продвижение объекта событийного туризма - гонка на собачьих упряжках "Надежда", Порядком

В сфере *межнациональных и межконфессиональных отношений* в субъектах Российской Федерации также можно обнаружить нормативные правовые акты в сфере государственно-общественного партнерства. К числу таких актов, в частности, относится закон Республики Дагестан от 10 апреля 2017 г. № 23 «О правовых основах развития межнациональных отношений в Республике Дагестан»³⁴⁴.

В структуре регионального законодательства в целом преобладают законы и иные нормативные правовые акты, регулирующие *вопросы социального партнерства*. Все принятые акты можно условно разделить на несколько групп: это региональные законы о социальном партнерстве и о регулировании социального партнерства в сфере труда; законы и иные нормативные правовые акты об органах социального партнерства в сфере труда.

Законы о социальном партнерстве в сфере труда приняты в Архангельской области, Забайкальском крае, в Кабардино-Балкарской Республике, Камчатском крае, Ленинградской области; Новгородской области, Орловской области, Псковской области, Саратовской области, в Республике Северная Осетия (Алания), в Тульской области, Ульяновской области, в Хабаровском крае и Ямало-Ненецком автономном округе³⁴⁵.

предоставления гранта некоммерческим организациям на продвижение объекта событийного туризма - регата на кожаных байдарках "Берингия", Порядком предоставления гранта некоммерческим организациям на продвижение объекта событийного туризма - гонка на оленьих упряжках) // Ведомости. 2018. № 4(843). 2 февраля.

³⁴⁴ Закон Республики Дагестан от 10 апреля 2017 г. № 23 «О правовых основах развития межнациональных отношений в Республике Дагестан» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. Номер опубликования: 0500201704110003.

³⁴⁵ Закон Архангельской области от 27 мая 1998 г. № 73-16-ОЗ (ред. от 28.10.2016) «О социальном партнерстве в сфере труда в Архангельской области и разграничении полномочий органов государственной власти Архангельской области по регулированию отдельных трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений» // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов второго созыва. 1998. № 16; Закон Забайкальского края от 26 февраля 2015 г. № 1131-33К «Об отдельных вопросах регулирования социального партнерства в сфере труда на территории Забайкальского края» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 07.06.2016 г.; Закон Кабардино-Балкарской Республики от 22 июля 2008 г. № 50-РЗ «О социальном партнерстве в сфере труда в Кабардино-Балкарской Республике» (с изм. 13.06.2017) // Официальная Кабардино-Балкария. 2008. № 38. 25 июля; Закон Камчатского края от 4 июля 2008 г. № 79 «О

Социальное партнерство в сфере труда регулируется специальными актами в Оренбургской области и в Республике Татарстан. Кроме того, в Оренбургской области принято постановление Администрации города Орска³⁴⁶, а в Республике Татарстан в 2015 г. издан специальный Указ Президента Республики³⁴⁷.

В Ивановской области, в Ростовской области, в Республике Татарстан, в Республике Башкортостан приняты законы об органах социального партнерства, формирующие основу для системы социального партнерства.³⁴⁸

социальном партнерстве в сфере труда в Камчатском крае» // Официальные ведомости. 2008. № 117-118. 15 июля; закон Ленинградской области от 15 марта 2017 г. № 12-оз «О социальном партнерстве в сфере труда в Ленинградской области и признании утратившими силу некоторых областных законов» // [Электронный ресурс] lenobl.ru: Официальный интернет-портал Администрации Ленинградской области <http://www.lenobl.ru>, 16.03.2017; Закон Новгородской области от 30 апреля 2013 г. № 244-ОЗ «О социальном партнерстве в сфере труда в Новгородской области» // Новгородские ведомости. 2013. № 16. 8 мая; Закон Орловской области от 6 июня 2016 г. № 1950-ОЗ «О социальном партнерстве в сфере труда в Орловской области» // Орловская правда. 2016. № 63. 10 июня; Закон Псковской области от 11 июля 2012 г. № 1194-ОЗ «О социальном партнерстве в сфере труда в Псковской области» // Псковская Правда. 2012. №151. 13 июля; Закон Саратовской области от 19 июня 1999 г. № 31-СЗО (ред. от 02.06.2015) «О социальном партнерстве в сфере труда» // Информационный бюллетень Саратовской областной Думы. 1999. № 19. Стр. 16; Закон Республики Северная Осетия (Алания) от 16 октября 2009 г. № 40-РЗ «О социальном партнерстве в сфере труда» // Северная Осетия. 2009. № 212 (25506). 18 ноября; Закон Тульской области от 2 ноября 2007 г. № 889-ЗТО (ред. от 26.01.2017) «О социальном партнерстве в сфере труда» // Вестник Тульской областной Думы. 2007. № 8-10(139-141). часть 3; Закон Ульяновской области от 24 декабря 2012 г. № 214-ЗО (ред. от 02.03.2017) «О регулировании некоторых вопросов социального партнерства в сфере труда на территории Ульяновской области» // Ульяновская правда. 2012. № 146. 28 декабря; Закон Хабаровского края от 31 марта 1999 г. № 114 (ред. от 29.06.2016) «О социальном партнерстве в сфере труда» // Сборник нормативных актов Законодательной Думы Хабаровского края. 1999. № 3; Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 22 июня 2007 г. № 78-ЗАО «О социальном партнерстве в сфере труда в Ямало-Ненецком автономном округе» // Красный Север. 2007. № 128. 6 июля.

³⁴⁶ Постановление администрации города Орска Оренбургской области от 06.07.2017 № 3908-п «О развитии социального партнерства в сфере труда» // Орская газета. 2017. № 27. 12 июля.

³⁴⁷ Указ президента Республики Татарстан от 17 ноября 2015 г. № УП-1105 «О развитии социального партнерства в сфере труда в Республике Татарстан» // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2015. № 86. Ст. 2947.

³⁴⁸ Закон Ивановской области от 10 декабря 2016 г. № 117-ОЗ «Об органах социального партнерства в сфере труда в Ивановской области» // Собрание законодательства Ивановской области. 2016. № 49 (818); Закон Ростовской области от 16 декабря 2009 г. № 345-ЗС «Об органах социального партнерства в Ростовской области» // Наше время. 2009. № 446-453. 23 декабря; Закон Республики Татарстан от 26 июля 2004 г. № 42-ЗРТ (ред. от 16.02.2007 г.) «Об органах социального партнерства в Республике Татарстан» // Газета Республика Татарстан. 2004. № 154. 31 июля; Закон от 6 декабря 2005 г. № 252-З «Об органах социального партнерства

В Республике Крым первоначально принятый в 2014 г. закон об органах социального партнерства в 2017 г. был переименован в закон о социальном партнерстве³⁴⁹.

Сравнительный (компаративный) анализ регионального законодательства позволяет выявить *основные формы государственно-общественного партнерства*, сложившиеся в правовой практике субъектов Российской Федерации и востребованные объективной реальностью.

Среди различных форм формирующейся сферы правоотношений государственно-общественного партнерства, безусловно, на первом месте находится *социальное партнерство*.

Системы социального партнерства функционируют в таких субъектах Российской Федерации, как Республика Адыгея, Алтайский край, Амурская область, Архангельская область, Республика Башкортостан, Владимирская область, Волгоградская область, Вологодская область, Воронежская область, Ивановская область, Забайкальский край, Иркутская область, Республика Кабардино-Балкария, Камчатский край, Калининградская область, Калужская область, Республика Карелия, Кемеровская область, Республика Карачаево-Черкессия, Республика Коми, Республика Крым, Костромская область, Курская область, Краснодарский край, Ленинградская область, Липецкая область, Магаданская область, Республика Мордовия, Москва, Московская область, Новгородская область, Новосибирская область, Омская область, Оренбургская область, Орловская область, Псковская область, Пермский край, Приморский край, Ростовская область, Рязанская область, Саратовская область, Сахалинская область, Республика Саха (Якутия), Республика Северная Осетия (Алания), Свердловская область, Севастополь,

в Республике Башкортостан» // Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан, 2006, № 3 (225), ст. 53.

³⁴⁹ Закон Республики Крым от 17 июля 2014 года №28-ЗРК «Об органах социального партнерства в Республике Крым» // Российская газета. 2014. 19 июня; в Закон Республики Крым от 17 июля 2014 г. №28 -ЗРК «О социальном партнерстве в Республике Крым» // Ведомости Государственного Совета Республики Крым. 2014. № 1. часть 1.

Ставропольский край, Тамбовская область, Республика Татарстан, Томская область, Республика Тыва, Тульская область, Тюменская область, Ульяновская область, Хабаровский край, Ханты-Мансийский автономный округ, Республика Хакасия, Челябинская область, Чеченская Республика, Чувашская Республика, Чукотский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ.

Кроме того, в субъектах Российской Федерации, где нет специальных законов о социальном партнерстве приняты нормативные правовые акты, являющиеся основанием для деятельности трехсторонних комиссий по вопросам социально-трудовых отношений.

Такие партнерства государства и общества созданы на основе законов и иных нормативных правовых актов о трехсторонних комиссиях в Республике Алтай, Владимирской области, Еврейской автономной области, Республике Калмыкия, Республике Марий Эл, Мурманской области, Нижегородской области, Пензенской области, Смоленской области, Тверской области, Республике Удмуртия³⁵⁰. Для такой формы государственно-общественного партнерства характерны заключение трехсторонних соглашений и коллективных договоров.

В частности, в Республике Алтай принят закон «О деятельности трехсторонних комиссий по регулированию социально-трудовых отношений в Республике Алтай»³⁵¹. В Еврейской автономной области ранее действовавший закон о социальном партнерстве утратил силу, и на смену ему был принят закон «Об областной трехсторонней комиссии по регулированию

³⁵⁰ См., например, Закон Владимирской области от 13 ноября 2003 № 117-ОЗ (ред. от 07.12.2015) «Об областной трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений в рамках социального партнерства» // Владимирские ведомости. 2003. № 254-255 (1739-1740). 26 октября; Закон Республики Калмыкия от 16 февраля 2004 г. № 10-III-3 (ред. от 04.07.2016) «О республиканской трехсторонней Комиссии по регулированию социально-трудовых отношений» // Хальмг унн. 2004. № 42-43. 20 февраля.

³⁵¹ Закон от 15 ноября 2013 г. № 64-РЗ (ред. от 06.04.2018) «О деятельности трехсторонних комиссий по регулированию социально-трудовых отношений в Республике Алтай» // Сборник законодательства Республики Алтай. 2013. № 106. Ст. 194.

социально-трудовых отношений»³⁵². Наконец, аналогичная ситуация сложилась в Мурманской области³⁵³ и Тверской области³⁵⁴.

Развитие идей доверия и равноправного партнерства (субъект-субъектных отношений) привело, например, к тому, что в Республике Марий Эл действовало Соглашение между Правительством Республики Марий Эл, союзом «Объединение организаций профсоюзов Республики Марий Эл» и республиканским объединением работодателей на 2016 – 2018 годы. А также дополнительное соглашение между Правительством Республики Марий Эл, союзом «Объединение организаций профсоюзов Республики Марий Эл» и республиканским объединением работодателей о минимальной заработной плате в Республике Марий Эл на 2018 год»³⁵⁵.

В Нижегородской области развита практика подписания отраслевых социально-трудовых соглашений.³⁵⁶ В Пензенской области такая форма взаимоотношений встроилась в систему социального партнерства³⁵⁷. В свою очередь, в Республике Удмуртия по схожим принципам региональным министерством социальной политики создан сектор социального

³⁵² Закон Еврейской автономной области от 27 апреля 2005 г. № 485-ОЗ «Об областной трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений» // Собрание законодательства Еврейской автономной области. 2006. № 6.

³⁵³ Закон Мурманской области от 4 ноября 2002 г. № 361-01-ЗМО «Об областной трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений» // Мурманский вестник. 2002. № 218. № 219. 13 ноября.

³⁵⁴ Закон Тверской области от 9 января 2004 года № 04-ЗО «О трехсторонних комиссиях по регулированию социально-трудовых отношений в Тверской области» // Тверские ведомости. 2004. № 3 (1450). 16-22 января.

³⁵⁵ Соглашение между Правительством Республики Марий Эл, с союзом «Объединение организаций профсоюзов Республики Марий Эл» и республиканским объединением работодателей на 2016 – 2018 гг. А также дополнительное соглашение между Правительством Республики Марий Эл, Союзом «Объединение организаций профсоюзов Республики Марий Эл» и республиканским объединением работодателей о минимальной заработной плате в Республике Марий Эл на 2018 год» // Марийская правда. 2017. № 78. 13 октября.

³⁵⁶ Отраслевые соглашения Нижегородской области (социально-трудовые) // [Электронный ресурс] government-nnov.ru: Официальный сайт правительства Нижегородской области. URL: <https://government-nnov.ru/?id=87175> (дата обращения: 17.03.2021).

³⁵⁷ Закон Пензенской области от 29 июня 2006 г. № 1064-ЗПО «О системе социального партнерства в Пензенской области» // Ведомости ЗС Пензенской области. 2006. № 34 (часть 1). С. 73.

партнерства³⁵⁸. А в Смоленской области принят закон «О дополнительных правах и гарантиях деятельности профессиональных союзов в Смоленской области», позволяющий создавать трехсторонние комиссии и заключать коллективные договоры³⁵⁹.

В региональном законодательстве распространен такой механизм, как включение элементов государственно-общественного партнерства в государственные контракты и государственные программы. Например, это Архангельская область, Республика Бурятия, Магаданская область, Ульяновская область.

Следует отметить, что в ряде региональных документов государственно-общественное партнерство рассматривается как проявление государственно – частного партнерства. Такой подход наблюдается, в частности, в Архангельской области, Ивановской области и Ульяновской области, а соответствующие взаимоотношения регулируются постановлениями правительств³⁶⁰.

В отдельных случаях основанием для выделения партнерств являются отдельные организационно-правовые формы общественных объединений. В частности, в Астраханской области и Волгоградской области приняты

³⁵⁸ Приказ министерства социальной политики Удмуртской Республики от 9 февраля 2018 №53 г. «Об утверждении Положения о секторе социального партнёрства» // [Электронный ресурс] minsoc18.ru: Официальный сайт министерства социальной политики Удмуртской Республики. URL” www.minsoc18.ru. (дата обращения: 17.03.2021).

³⁵⁹ Закон Смоленской области от 25 ноября 1999 г. «О дополнительных правах и гарантиях деятельности профессиональных союзов в Смоленской области» // Вестник Смоленской областной Думы и Администрации Смоленской области. 2000 г. № 8.

³⁶⁰ Постановление Правительства Архангельской области от 5 августа 2014 г. № 318-пп (ред. от 25.09.2018) «Об утверждении Порядка принятия решений о заключении государственных контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для обеспечения государственных нужд Архангельской области, соглашений о государственно-частном партнерстве и концессионных соглашений от имени Архангельской области на срок, превышающий срок действия утвержденных в областном законе об областном бюджете на очередной финансовый год и плановый период лимитов бюджетных обязательств» // Волна. 2014. № 31, 12 августа; Постановление правительства Ульяновской области от 31 августа 2018 г. № 404-П «Об утверждении Порядка определения объема и предоставления субсидий из областного бюджета Ульяновской области в целях финансового обеспечения затрат некоммерческих организаций в связи с развитием государственно-частного партнерства на территории Ульяновской области» // Ульяновская правда. 2018. № 69(24143). 21 сентября.

отдельные нормативные правовые акты и специально для работы с общественно-политическими объединениями созданы подразделения при главе субъекта Российской Федерации и (или) при государственном органе законодательной власти. В качестве примера институционализации подобных «переходных» форм государственно-общественных партнерств можно указать управление по работе с общественно-политическими объединениями граждан и национально-культурными обществами аппарата губернатора Астраханской области³⁶¹, или комитет Волгоградской областной Думы по культуре, делам национальностей и казачества, вопросам общественных объединений, религиозных организаций и информационной политики»³⁶².

Еще одним механизмом обеспечения функционирования государственно-общественных партнерств выступает государственная поддержка некоммерческих организаций, или грантовая поддержка социально ориентированных НКО. Такая поддержка может проявляться в виде прямого финансирования, в частности, путем предоставления грантов и субсидий, в виде ресурсной поддержки, а также использовании различных форм организационной и информационной поддержки, в том числе консультирование.

Примерами реализации такой формы государственно-общественного партнерства могут выступить Астраханская область, Республика Башкортостан, Брянская область, Республика Бурятия, Вологодская область, Вологодская область, Воронежская область, Калужская область, Кировская область, Курганская область, Красноярский край, Приморский край,

³⁶¹ Постановление губернатора Астраханской области от 23 сентября 2003 г. № 454 «Об управлении по работе с общественно-политическими объединениями граждан и национально-культурными обществами аппарата губернатора Астраханской области» // Астраханские известия. 2003. № 41. 9 октября.

³⁶² Постановление Волгоградской областной Думы от 16 октября 2014 № 2/53 (ред. от 23.03.2017) «О Положении о комитете Волгоградской областной Думы по культуре, делам национальностей и казачества, вопросам общественных объединений, религиозных организаций и информационной политики» // Справочно-правовая система «Гарант»: текст постановления официально опубликован не был. [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/24715005/> (дата обращения: 17.03.2021).

Сахалинская область, Ульяновская область, Ханты-Мансийский автономный округ, Ярославская область.

Также еще одной практической формой институционализации государственно-общественных партнерств является принятие совместных документов (например, концепций) о характере, форме и способах взаимодействия органов государственной власти с общественными объединениями, и некоммерческими организациями.

Такое партнерство может носить общий и отраслевой характер. Примерами актов, закрепляющих общие принципы и механизмы взаимодействия могут стать Белгородская область, Республика Бурятия, Вологодская область, Еврейская автономная область, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Республика Кабардино-Балкария, Калининградская область, Кемеровская область, Магаданская область, Самарская область, Санкт-Петербург, Сахалинская область, Чеченская Республика.

В то же время, отраслевое взаимодействие отражено в нормативных правовых актах Кемеровской области, Ненецкого автономного округа, Чукотского автономного округа. Как правило, отраслевое взаимодействие регламентировано в сфере образования, здравоохранения, туризма.

Еще одной формой взаимодействия власти и общества, приближающейся к смыслу государственно-общественного партнерства, является *совместная работа* при подготовке нормативных правовых актов. Так, во Владимирской области и Волгоградской области приняты нормативные правовые акты, устанавливающие обязательность, и регулирующие процесс общественного обсуждения значимых вопросов. Такие, как постановление губернатора Владимирской области «О порядке общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов Владимирской области», постановление губернатора Волгоградской области «Об определении единых специально отведенных или приспособленных мест для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений, а также для массового присутствия граждан для

публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера в муниципальных образованиях Волгоградской области»³⁶³. В развитие этого процесса, в Волгоградской области также принят специальный закон «О публичных (общественных) слушаниях»³⁶⁴.

Калининградская область дает уникальный пример договора об общественно-государственном партнерстве относительно осуществления положений, прав и принципов Социальной Декларации представителей местных сообществ поселений Калининградской области, который включает положения о совместном участии институтов государства и общества в законотворческом процессе. Предметом договора, в частности, является совместное участие государства и общества «в законотворческом процессе, по вопросам, требующим законодательного регулирования по реализации государственных гарантий социальных прав, государственных социальных стандартов, социального обеспечения и социальной защиты граждан»³⁶⁵.

В ряде регионов созданы *специализированные фонды*, направленные на реализацию принципов государственно-общественного партнерства. Это

³⁶³ Постановление губернатора Владимирской области от 29 сентября 2006 г. № 663 (ред. от 17.09.2018) «О порядке общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов Владимирской области» // Владимирские ведомости. 2006. № 207. 11 октября; Постановление губернатора Волгоградской области от 20 декабря 2012 г. № 1270 (ред. от 01.11.2017) «Об определении единых специально отведенных или приспособленных мест для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений, а также для массового присутствия граждан для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера в муниципальных образованиях Волгоградской области» // Волгоградская правда. 2012. № 241. 21 декабря.

³⁶⁴ Закон Волгоградской области от 25 апреля 2007 г. № 1452-ОД (ред. от 16.02.2018) «О публичных (общественных) слушаниях» // Волгоградская правда. 2007. № 78. 28 апреля.

³⁶⁵ Договор об общественно-государственном партнерстве относительно осуществления положений, прав и принципов Социальной Декларации представителей местных сообществ поселений Калининградской области. г. Калининград, 29.02.2012 г. // [Электронный ресурс] ombudsman39.ru: Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Калининградской области. URL: <http://ombudsman39.ru/без-пубрики/dogovor-ob-obshestvenno-gosudarstvennom-partnerstve-otnositelno-osushestvleniya-polozheniy-prav-i-printsipov-sotsialnoy-deklaratsii-predstaviteley-mestnih-soobshchestv-poseleniy-kaliningradskoy-oblas-2> (дата обращения: 17.03.2021).

Фонд социального партнерства Магаданской области³⁶⁶, Новгородский региональный общественный Фонд содействия некоммерческим проектам³⁶⁷ и Фонд развития Ханты-Мансийского автономного округа³⁶⁸.

Существующая в субъектах Российской Федерации практика институционализации государственно-общественных партнерств свидетельствует о назревшей необходимости надлежащего правового регулирования, этой возникающей, буквально, «на глазах», новой сферы общественных отношений.

Накопление ошибок начального (стихийного) периода правового оформления государственно-общественных партнерств в субъектах Российской Федерации (отсутствие общих принципов совместной деятельности, произвольное использование актов различной юридической силы, их дублирование, засилье бланкетных норм, наконец, неточности и различия в терминологии) создает условия для коррупционных проявлений. В то же время, в региональных программах противодействия коррупции и иных нормативных правовых актах отсутствуют нормы, направленные на минимизацию коррупционных рисков в ходе реализации государственно-общественного партнерства и (или) его элементов.

Проведенный анализ позволяет сделать следующие обобщающие выводы.

В законодательстве субъектов Российской Федерации, хотя и без строгого нормативного определения, 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

³⁶⁶ Фонд Социального партнерства Магаданской области. URL: <http://www.magadangorod.ru/socpt/> (дата обращения: 17.03.2021).

³⁶⁷ Новгородский региональный общественный Фонд содействия некоммерческим проектам. URL: <http://fanp53.ru/o-fonde.html> (дата обращения: 17.03.2021).

³⁶⁸ Фонд развития Ханты-Мансийского автономного округа- Югры. URL: <http://fondugra.ru> (дата обращения: 17.03.2021).

некоммерческих организаций по решению различных актуальных социально-экономических задач регионального развития.

Анализ регионального законодательства России показывает, что в зависимости от характера социально-экономических задач и форм некоммерческих организаций и общественных объединений, 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.

Социальные партнерства. Партнерства такого типа исторически наиболее распространены и связаны с имплементацией в региональном законодательстве базовых основ социальной функции государства (ст. 7 Конституции Российской Федерации). Как правило, в нормативных правовых актах о социальном партнерстве конкретизируются правовые рамки взаимодействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления, работодателей, объединений работодателей и первичных профсоюзных организаций или профессиональных союзов, а также наемных работников в процессе подготовки и заключения коллективных договоров³⁶⁹. В то же время,

³⁶⁹ См., например, распоряжение Губернатора Амурской области от 11 октября 2016 г. № 146-р «О дополнительных мерах по повышению эффективности социального партнерства в Амурской области» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. Номер опубликования: 2800201610140007; закон Волгоградской области от 21 октября 2008 г. № 1748-ОД (ред. от 24.03. 2015) «О социальном партнерстве в Волгоградской области» // Волгоградская правда. 2008. № 200. 29 октября; закон Камчатского края от 4 июля 2008 г. № 79 «О социальном партнерстве в сфере труда в Камчатском крае» // Официальные ведомости. 2008. № 117-118; закон Алтайского края от 14 июня 2007 г. № 55-ЗС (ред. от 01.02.2017) «О социальном партнерстве в Алтайском крае» // Сборник законодательства Алтайского края. 2007. № 134. ч. 1; закон Республики Карелия от 13 февраля 2001 г. № 474-ЗРК (ред. от 29.09.2004) «О социальном партнерстве в Республике Карелия». // Собрание законодательства Республики Карелия. 2001. № 2; закон Республики Алтай от 26 мая 1998 г. № 4-9 «О социальном партнерстве в Республике Алтай» (утратил силу) // Ведомости

например, в Уставе (Основном законе) Омской области в главе 2 «Обеспечение и защита прав и свобод человека и гражданина» содержатся положения о социальной функции органов государственной власти Омской области (ст. 15) и социальном партнерстве в Омской области (ст. 21):

«1. В Омской области поддерживается развитие социального партнерства на основе сотрудничества органов государственной власти Омской области, органов местного самоуправления Омской области, работодателей, профессиональных союзов, а также иных общественных объединений.

2. *Отношения социального партнерства на территории Омской области осуществляются в соответствии с федеральным и областным законодательством*»³⁷⁰.

Партнерства с социально-ориентированными некоммерческими организациями. Партнерства исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации с социально-ориентированными некоммерческими организациями (СО НКО) реализуют функцию повышения уровня социальной защищенности жителей региональных сообществ, в том числе, путем повышения объема и качества социальных услуг. Здесь основное внимание законодателя уделяется организационно правовым формам СО НКО и видам их деятельности (в смысле п. 2.1 ст. 2 и п.1 ст. 31.1 федерального закона «О некоммерческих организациях»³⁷¹). При этом выбор совокупности мер органов государственной власти субъектов Российской Федерации по

Государственного Собрания - Эл Курултай Республики Алтай. 1998. № 4 (29); закон Архангельской области от 27 мая 1998 г. № 73-16-ОЗ (ред. от 28.10.2016) «О социальном партнерстве в сфере труда в Архангельской области и разграничении полномочий органов государственной власти Архангельской области по регулированию отдельных трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений» // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов второго созыва 1998. № 16; закон Калининградской области от 8 июля 1998 г. № 86 (ред. от 30.03.2018) «О социальном партнерстве в Калининградской области» // газета «Дмитрия Донского, 1». 1998. № 16. 22 июля.

³⁷⁰ Устав (Основной закон) Омской области от 26 декабря 1995 г. (ред. от 22.08.2018) // Ведомости Законодательного Собрания Омской области. 1995. № 6. Ст. 155.

³⁷¹ Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (ред. от 29.07.2018) «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

созданию и обеспечения правовых, экономических и организационных условий, гарантий и стимулов деятельности СОНКО может варьироваться в широких пределах³⁷².

Существуют своеобразные «переходные» формы партнерств, в рамках которых методы и формы социальной помощи соседствуют с более широким кругом проблем саморазвития и самоуправления в региональных сообществах на основе демократии участия. Например, в концепции государственно-общественного партнерства, принятой в Кабардино-Балкарской Республике, социально-значимые направления партнерства включают в себя: духовно-нравственное воспитание детей и молодежи; гражданско-патриотическое воспитание молодежи; помощь людям, оказавшимся в тяжелой жизненной ситуации; пропаганда здорового образа жизни; развитие творческой и социальной активности граждан; развитие института семьи и материнства; помощь лицам с ограниченными возможностями; охрана окружающей среды; развитие добровольческих инициатив; сохранение и распространение межкультурных ценностей; благотворительность; миротворчество³⁷³.

Основываясь на системном толковании ст. 1, 7, 8, 14 и 36 Конституции Российской Федерации, можно сделать вывод о быстром расширении в российских регионах сферы отношений, связанной с интенсификацией публичной политики и развитием институтов гражданского общества³⁷⁴.

³⁷² См., например, закон Ярославской области от 6 декабря 2012 г. № 56-з (ред. от 25.12.2017) «О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Ярославской области» // Документ-Регион. 11.12.2012. № 102; закон Красноярского края от 5 декабря 2013 г. № 5-1908 (ред. от 22.02.2018) «О краевых социальных грантах» // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2013. № 52 (627); закон Чеченской Республики от 30 декабря 2016 г. №49-РЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка на территории Чеченской Республики» // [Электронный ресурс] [parlamentchr.ru](http://www.parlamentchr.ru/dokumenty/legislation/zakony2016/4229-49-rz-ob-uchastii-grazhdan-v-okhrane-obshchestvennogo-poryadka-na-territorii-chechenskoj-respubliki): Официальный сайт Парламента Чеченской Республики, URL: <http://www.parlamentchr.ru/dokumenty/legislation/zakony2016/4229-49-rz-ob-uchastii-grazhdan-v-okhrane-obshchestvennogo-poryadka-na-territorii-chechenskoj-respubliki> (дата обращения: 17.03.2021).

³⁷³ Постановление правительства Кабардино-Балкарской Республики от 2 апреля 2010 г. № 52-ПП «О Концепции государственно-общественного партнерства до 2015 года» // Кабардино-Балкарская правда. 2010. № 17 (143). 30 апреля.

³⁷⁴ См., например, указ главы Республики Ингушетия «О Совете при Главе Республики Ингушетия по развитию гражданского общества и правам человека» от 31 декабря 2017 г. № 19

§ 2. Актуальные проблемы в сфере правового регулирования отношений государственно-общественного партнерства в Российской Федерации

Общая проблема современного правового регулирования заключается в том, что в условиях вызовов быстро меняющегося мира целенаправленное развитие форм и механизмов партнерских отношений государства и общества осуществляется, по большей части, методами институционального проектирования, тогда как собственно правовое регулирование (а де-факто – правовое сопровождение, «легализация» социальных инноваций) происходит с запаздыванием, носит реактивный характер.

Анализ показывает, что многие элементы формирующегося порядка в этой сфере возникли благодаря решениям Президента Российской Федерации, актам Правительства Российской Федерации, а также обширному, но крайне противоречивому региональному правотворчеству.

Например, уже в 2006 году Президент Российской Федерации, откликаясь на рекомендации только что образованной Общественной палаты Российской Федерации, Совета при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека, а также советов при полномочных представителях Президента Российской Федерации в федеральных округах, принят решение о прямой финансовой

// Справочно-правовая система «Гарант»: текст постановления официально опубликован не был. URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/ingush/1092810/> (дата обращения: 17.03.2021); постановление правительства Магаданской области от 6 ноября 2014 г. № 947-пп» (ред. от 14.09.2018) «Об утверждении Государственной программы Магаданской области "Содействие развития институтов гражданского общества, укреплению единства российской нации и гармонизации межнациональных отношений в Магаданской области" на 2015-2020 годы» // Магаданская правда. 2014. № 92. 19 ноября; постановление правительства Санкт-Петербурга от 12 февраля 2008 года № 121 (ред. от 20.07.2010) «О Концепции взаимодействия исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга с общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями "Общественно-государственное партнерство" на 2008-2011 годы» // Вестник Администрации Санкт-Петербурга. 2008. № 3; постановление губернатора Самарской области от 03.07.2003 № 252 «О Концепции партнерства органов государственной власти Самарской области, органов местного самоуправления и негосударственных некоммерческих организаций по развитию гражданского общества» // Справочно-правовая система «Гарант»: текст постановления официально опубликован не был. [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/8304919/> (дата обращения: 17.03.2021).

поддержки некоммерческих организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества. Более 1050 некоммерческих организаций из всех субъектов Российской Федерации получили на свои программы более 472,7 млн. рублей³⁷⁵, что положило начало программе так называемых грантов Президента Российской Федерации и, фактически, стало точкой отсчета институционализации государственно-общественного партнерства. Характерно, что реализация этого проекта, включая организацию конкурсов, взаимодействие с грантополучателями, предоставление публичной отчетности и пр., с самого начала осуществлялась на основе платформенных решений с использованием современных информационно-коммуникационных технологий. Как уже указывалось, с 3 апреля 2017 г. единым оператором грантов Президента Российской Федерации на развитие гражданского общества является Фонд президентских грантов, реализующий многие свои уставные функции в информационной среде на базе одноименной интернет-платформы³⁷⁶.

Одновременно федеральным законом были введены налоговые льготы на увеличение целевого капитала некоммерческих организаций³⁷⁷.

В 2010 году был принят федеральный закон, регулирующий меры государственной поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, включая вопросы предоставления субсидий из бюджетов разных уровней, предоставление имущества во владение и пользование на льготных условиях, а также предоставление льгот по уплате налогов и сборов гражданам и юридическим лицам, оказывающим СО НКО материальную

³⁷⁵ Распоряжение Президента Российской Федерации от 15 декабря 2006 г. № 628-рп <Об утверждении списка некоммерческих организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества> // СЗ РФ. 2006. № 51. Ст. 5456.

³⁷⁶ Фонд президентских грантов. [Электронный ресурс]. URL: <https://xn--80afcdbalict6afooklqi5o.xn--p1ai/> (дата обращения: 17.03.2021).

³⁷⁷ Федеральный закон от 30 декабря 2006 г. № 275-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» // СЗ РФ. 2007. № 1 (ч. I). Ст. 38.

помощь³⁷⁸. Одновременно Правительство Российской Федерации утвердило правила предоставления субсидий из федерального бюджета на государственную поддержку отдельных общественных и иных некоммерческих организаций³⁷⁹.

В 2012 году на федеральном уровне было принято решение о формировании комплекса мер по ускорению институционализации государственно-общественных партнерств. Так, согласно подпунктам «к» и «л» пункта 1 Указа Президента Российской Федерации³⁸⁰, российскому правительству поручалось предусмотреть меры увеличения с 2013 года поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций и совместно с общественными организациями обеспечить «формирование независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги», включая определение «критериев эффективности работы таких организаций и введение публичных рейтингов их деятельности».

Фактически, в период 2006-2013 годов в Российской Федерации впервые на государственном уровне был реализован комплекс мер, который можно охарактеризовать как крупную *социальную инновацию*, которая не только изменила основу взаимодействия государства и институтов гражданского общества, но и привела к созданию правовых, институциональных и технологических стимулов для 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

³⁷⁸ Федеральный закон от 5 апреля 2010 года № 40-ФЗ (ред. от 27.05.2014) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» // СЗ РФ. 2010. № 15. Ст. 1336.

³⁷⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2010 г. № 1135 (ред. от 26.11.2020) «О предоставлении субсидий изменений в распределение субсидий из федерального бюджета на государственную поддержку отдельных общественных и иных некоммерческих организаций» // СЗ РФ. 2011. № 2. Ст. 326.

³⁸⁰ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2334.

(особенно в сравнении с проактивной позицией Президента и Правительства Российской Федерации), а порой давало импульс для роста стихийного регионального законотворчества.

Так, например, принятие в 2005 году Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации»³⁸¹ дало регионам стимул для активного нормотворчества по сходной проблематике³⁸². В результате, спустя почти 11 лет накопления опыта и практических результатов стихийного регионального правотворчества, в 2016 году законодатель на федеральном уровне принял закон, устанавливающий общие принципы организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации³⁸³. Это решение позволило ввести в общие правовые рамки процесс регионального законотворчества и приступить к решению задачи преодоления неоднородности правового регулирования этой формы партнерских взаимоотношений государства и общества на уровне субъектов Российской Федерации³⁸⁴.

³⁸¹ Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «Об Общественной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.

³⁸² См., например, закон Чувашской Республики от 1 марта 2011 г. № 6 (ред. от 01.11.2014) «Об Общественной палате Чувашской Республики» // Республика. 2011. № 9 (858). 3 марта; закон Чеченской Республики от 19 мая 2009 г. № 35-РЗ «Об общественной палате Чеченской Республики» // [Электронный ресурс] parlamentchr.ru: официальный сайт Парламента Чеченской Республики. URL: <http://www.parlamentchr.ru/dokumenty/legislation/2009/463-35-rz-19-05-09-goda-ob-obshchestvennoj-palate-chr> (дата обращения: 17.03.2021); закон Республики Башкортостан от 3 апреля 2009 г. № 108-з «Об Общественной палате Республики Башкортостан» // Республика Башкортостан. 2009. № 70 (26805); закон Воронежской области от 2 июля 2008 г. № 66-ОЗ «Об Общественной палате Воронежской области» // Молодой Коммунар. 2008. 12 июля.

³⁸³ Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 183-ФЗ (ред. от 15.10.2020) «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 26 (ч. I). Ст. 3852.

³⁸⁴ См., например, закон Республики Бурятия от 9 мая 2018 г. № 2940-V «О государственной поддержке территориального общественного самоуправления в Республике Бурятия» // Бурятия, 2018. № 191. 24 июля; закон Республики Бурятия от 9 мая 2018 г. № 2942-V «Об Общественной палате Республики Бурятия» // Бурятия. № 192. 24 июля; закон Волгоградской области от 1 октября 2017 № 82-ОД (ред. от 04.06.2018) «Об Общественной палате Волгоградской области» // Волгоградская правда. 2017. № 169. 13 октября; закон Владимирской области от 29 декабря 2016 г. № 154-ОЗ (ред. от 09.03.2017) «Об Общественной палате Владимирской области» // Владимирские ведомости. 2016. № 207. 31 декабря.

На текущий момент фокус многочисленных региональных законодательных инициатив сместился к регулированию порядка создания Общественных советов при органах государственной власти субъектов Российской Федерации³⁸⁵.

Однако даже сам факт наличия федерального законодательства самого по себе не является гарантией оптимальности регулирования этой сферы общественных отношений и защиты от «эксцессов исполнителей». Проиллюстрируем это обстоятельство на нескольких примерах.

Наиболее сформировавшийся с точки зрения права на сегодня институтом государственно-общественного партнерства является институт участия некоммерческих организаций в предоставлении государственных социальных услуг. В международной практике такое партнерство, регулирующее оказание гуманитарных и социальных услуг, называется расширительно «гуманитарные услуги»³⁸⁶.

В Российской Федерации социальная помощь регламентирована сразу несколькими нормативными правовыми актами, в частности Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. «Об основах социального обслуживания

³⁸⁵ См., например, распоряжение председателя Парламента Чеченской Республики от 15 ноября г. 2016 №002-рп «О создании общественного совета и утверждении положения об общественном совете при Парламенте Чеченской Республики по вопросам нормирования закупок товаров, работ, услуг» // [Электронный ресурс] Parliamentchr.ru: официальный сайт парламента Чеченской Республики, URL: <http://parlamentchr.ru/protivodejstvie-korrupsii/obshchestvennyj-sovet-pri-parlamente-chechenskoj-respubliki-po-voprosam-normirovaniya-zakupok/3997-rasporiazhenie-o-sozdanii-obshchestvennogo-soveta-i-utverzhdanii-polozeniya-ob-obshchestvennom-sovete-pri-parlamente-chechenskoj-respubliki-po-voprosam-normirovaniya-zakupok-tovarov-rabot-uslug> (дата обращения: 17.03.2021); приказ департамента культуры Костромской области от 14 июля 2016 года №161 «О создании Общественного совета при департаменте культуры Костромской области» // [Электронный ресурс] adm44.ru: портал государственных органов Костромской области. URL: <http://www.adm44.ru/collpubl/view.aspx?id=1939> обращения: 17.03.2021); постановление администрации Владимирской обл. от 31 декабря 2014 г. № 1403 (ред. от 10.03.2017) «О порядке образования общественных советов при органах исполнительной власти Владимирской области» // Владимирские ведомости, 2014. № 258. 31 декабря; указ Президента Республики Башкортостан от 8 апреля 2014 г. № УП-85 «О порядке образования общественных советов при республиканских органах исполнительной власти» // Ведомости Государственного Собрания - Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 2014. № 13(451). Ст. 570.

³⁸⁶ Европейская социальная хартия (ETS № 163). Страсбург, 3 мая 1996 г. // СЗ РФ. 2010. № 8. Ст. 781.

населения в Российской Федерации»³⁸⁷. Однако указанный федеральный закон не предусматривает оказание медицинской помощи в социальных учреждениях врачами, а только средним медицинским персоналом, что оборачивается множеством фактов жестокого обращения с пациентами - получателями социальных услуг в стационарной форме³⁸⁸, при этом в законе отсутствуют правовые механизмы эффективного контроля, выявления и устранения подобных фактов. В свою очередь, оптимизации штата социальных работников, то есть их сокращение за счет введения программ аутсорсинга обостряет проблему нехватки квалифицированных кадров, негативно сказывается на реализации принципов доступности и адресности социальных услуг³⁸⁹.

Похожая ситуация складывается с практикой применения Федерального закона от 17 июля 1999 г. «О государственной социальной помощи»³⁹⁰. Анализ реализации этого акта свидетельствует о возникновении своеобразного замкнутого круга: усложнение процедуры получения социальных услуг получателем, утратившим возможность к самообслуживанию, приводит к невозможности их получения на дому, тогда как переезд в стационар, противоречит принципу, согласно которому приоритетом является сохранение пребывания гражданина в привычной для него благоприятной среде. С точки зрения государственных гарантий оказания социальной помощи, отсутствует система выявления одиноких и систематической работы по выявлению лиц, находящихся в тяжелой жизненной ситуации³⁹¹. А отсутствие в законе пусть минимального, но закрытого (а не примерного)

³⁸⁷ Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ (ред. от 13.07.2020) «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 52 (ч. I) Ст. 7007.

³⁸⁸ Понятовская О. Условия проживания и уход // Социальная защита. - 2016. - № 7. - С. 44.

³⁸⁹ Корсаненкова Ю.Б. Проблемы правового регулирования современного института социального обслуживания граждан Российской Федерации // Социальное и пенсионное право. - 2017. - № 2. - С. 10 - 14.

³⁹⁰ Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ (ред. от 29.12.2020) «О государственной социальной помощи» // СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3699.

³⁹¹ Жаров А.Е. Один на один с бесправием: о соблюдении прав одиноких и одиноко проживающих инвалидов в Московской области // Омбудсмен. - 2014. - № 2. - С. 31 - 39.

перечня по видам социальных услуг, с правом расширения, такого перечня на региональном и муниципальном уровнях, стимулирует коррупционные риски³⁹².

Еще одним примером из этого ряда является отсутствие гарантийных обеспечительных фондов, предназначенных для частичной компенсации риска невозврата банкам кредита, взятого субъектом социального предпринимательства, что серьезно тормозит развитие системы социального предпринимательства³⁹³.

В соответствии с п. 1 ст. 6 Федерального закона «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации»: «социальное обслуживание должно соответствовать государственным стандартам, которые устанавливают основные требования к объемам и качеству социальных услуг, порядку и условиям их оказания». В Российской Федерации принят целый ряд национальных стандартов в области социального обслуживания населения³⁹⁴,

³⁹² Аверьянова М.И. Правовое регулирование социального обслуживания граждан в субъектах Российской Федерации // Административное и муниципальное право. - 2017. - № 6. - С. 35 - 49.

³⁹³ Гришина Я.С. Публичная гарантия как правовое средство имущественной поддержки и обеспечения обязательства по банковскому кредиту субъекта социального предпринимательства // Банковское право. - 2015. - № 5. - С. 16 - 225.

³⁹⁴ См., например, Национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р 52142 «Социальное обслуживание населения. Качество социальных услуг. Общие положения» (принят и введен в действие Постановлением Госстандарта России № 326-ст); Национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р 52143 «Социальное обслуживание населения. Основные виды социальных услуг» (принят и введен в действие Постановлением Госстандарта России № 327-ст); Национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р 52495 «Социальное обслуживание населения. Термины и определения» (утвержден и введен в действие Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии № 532-ст); Национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р 52885 «Социальное обслуживание населения. Социальные услуги семье» (утвержден и введен в действие Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии № 563-ст); Национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р 52886 «Социальное обслуживание населения. Социальные услуги женщинам» (утвержден и введен в действие Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии № 564-ст); Национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р 52888 «Социальное обслуживание населения. Социальные услуги детям» (утвержден и введен в действие Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии № 566-ст); Национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р 53058 «Социальное обслуживание населения. Социальные услуги гражданам пожилого возраста» (Утвержден и введен в действие Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии N 435-ст).

однако перечень направлений деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций, установленный в федеральном законе «О некоммерческих организациях», не идентичен принятым государственным стандартам.

Еще одна проблема состоит в том, что законодательство об оказании социальной помощи предусматривает понятие «государственные услуги», однако Федеральный закон «О государственной социальной помощи»³⁹⁵ не содержит упоминания о возможности некоммерческих организаций участвовать в оказании государственных услуг. Таким образом, с формально-правовой точки зрения, законодательством об оказании государственных социальных услуг не предусмотрено участие некоммерческих организаций в социальной поддержке, помощи и в самом процессе оказания социальных услуг. В то же время, на основании иных федеральных законов, в частности федерального закона «О некоммерческих организациях», некоммерческие организации, социально ориентированные некоммерческие организации, организации - исполнители общественно полезных услуг осуществляют такую деятельность на практике.

В итоге, анализ действующего российского законодательства в сфере оказания социальных услуг и поддержки позволяет сделать общий вывод не только о том, что при практической реализации наблюдается смешение понятий государственно-частное и государственно-общественное партнерство, но и о сохранении значительных пробелов и противоречий в уже существующих нормативных правовых актах, что порождает правовую неопределенность и препятствует становлению и развитию института государственно-общественного партнерства.

Еще одна проблемная сфера, требующая исчерпывающего правового регулирования, связана с «легализацией» ряда существенных общественных функций, выполняемых социально ориентированными некоммерческими

³⁹⁵ Федеральный закон от 17.07.1999 № 178-ФЗ (ред. от 29.12.2020) «О государственной социальной помощи» // СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3699.

организациями. Среди этих функций: развитие общественного контроля, независимой оценки качества социальных услуг и развития механизмов общественного участия. Как уже было отмечено, становление системы общественного контроля и общественного участия в Российской Федерации получило новый стимул в связи с принятием и вступлением в силу Федерального закона от 21 июля 2014 г. «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», обновленных правил формирования общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, а также Федерального закона от 23 июня 2016 г. «Об общих принципах формирования региональных общественных палат». В ряде субъектов Российской Федерации были приняты нормативные правовые акты, определяющие становление региональных систем общественного контроля. Активно развивается участие НКО и гражданских активистов в осуществлении общественного контроля, в том числе в отдельных областях социальной сферы. Разработан механизм обеспечения независимости общественных палат, формируются горизонтальные связи между субъектами общественного контроля на федеральном и региональном уровнях.

Вместе с тем остались неразрешенными следующие важные вопросы:

- отсутствие единых подходов в понимании сути общественного контроля, в первую очередь органами государственной власти и органами местного самоуправления;
- недостаточная проработка процедур (механизмов) реализации существующих форм общественного контроля;
- слабая нормативно-правовая база, обеспечивающая реализацию существующих форм общественного контроля;
- отсутствие необходимых компетенций у представителей субъектов общественного контроля, социально ориентированных некоммерческих организаций и органов власти;
- отсутствие единых процедур формирования общественных советов при органах власти в регионах в Российской Федерации;

- отсутствие порядка реагирования и порядка учета результатов реализации общественного контроля органами государственной власти;
- сохраняющаяся слабость горизонтального взаимодействия между субъектами общественного контроля всех уровней;
- слабо налаженный обмен лучшими практиками деятельности в сфере общественного контроля (хотя, частично, эта работа уже ведется в рамках программы грантов Президента Российской Федерации);
- ограничения для включения региональных представителей в работу федеральных общественных советов из-за отсутствия нормативно-правовых оснований для компенсации транспортных (командировочных) расходов региональным членам общественных советов;
- слабость материально-технического обеспечения деятельности общественных советов федеральных органов власти;
- отсутствие системы финансирования обеспечения мероприятий общественного контроля.

Ключевым условием для развития общественного участия является эффективное взаимодействие органов публичной власти, сообществ граждан и некоммерческих организаций. Положительный тренд последних лет направлен на практику системного взаимодействия органов власти и институтов гражданского общества. Принята Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти³⁹⁶, существенно повысилась информационная открытость их деятельности. Федеральные органы исполнительной власти активно внедряют механизмы взаимодействия с СО НКО в социальной сфере. Однако пока такое взаимодействие организовано

³⁹⁶ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 января 2014 г. N 93-р <О Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти> // СЗ РФ. 2014. № 3. Ст. 547.

недостаточно системно. Органами власти в недостаточной мере обеспечивается прозрачность и доступность для СО НКО своей деятельности, не полностью реализуются требования Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти. Отсутствуют механизмы для эффективного продвижения и реализации в органах власти предложений представителей гражданского общества.

Государственно-общественное партнерство, будучи особой сферой общественных отношений, на сегодняшний день, как целостное явление не имеет системной правовой регламентации, остается практически неурегулированным. В то же время его отдельные элементы реализуются на практике, частично урегулированы в законодательстве. Стихийно встречаются упоминания «государственно-общественное партнерство» в нормативных правовых актах, но определения и концепции партнерства на законодательном уровне не установлено.

Результаты проведенного исследования показывают неравномерность, несистемность, пробельность правового регулирования. С одной стороны, недостатки правовой регламентации затрудняют функционирования государственно-общественного партнерства в целом и его отдельных элементов в частности. С другой стороны, такая ситуация провоцирует негативные последствия и создает риски коррупции.

Проведенный анализ показывает, что на настоящий момент процесс становления государственно-общественного партнерства как конституционно-правового института не завершен, а право, регулирующее соответствующие общественные отношения, отличается крайней неоднородностью.

В частности, отсутствует юридическое единство норм института государственно-общественного партнерства (действующие на настоящий момент нормы не образуют логически единого, согласованного комплекса общих положений, правовых принципов, специфических понятий и т.д.), что не позволяет констатировать наличия полноценного правового режима,

способного эффективно и целенаправленно регулировать отношения в активно расширяющейся сфере партнерского взаимодействия структур государства и общества, реализуемого в целях достижения стратегически и общественно значимых результатов.

Кроме того, существующие правовые нормы не обеспечивают полноту и системность регулируемых отношений в сфере государственно-общественного партнерства. В частности, на настоящий момент в законодательстве отсутствуют нормы, определяющие:

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

сферы общественных отношений (вариант: 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 государства и общества в целях совместного решения задач общественного развития;

правовой статус государственно-общественного партнерства и, соответственно, его полномочия и ответственность;

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

принципы и процедуры, связанные с профилактикой рисков коррупции в сфере государственно-общественного партнерства.

Нормы действующего законодательства, имеющие отношение к различным аспектам государственно-общественного партнерства, «рассредоточены» не только по различным нормативным правовым актам, но и по различным отраслям права, хотя можно констатировать признаки развития их нормативного обособления (происходит закрепление

«составляющих элементов» в виде отдельных актов права и структурных элементов актов права – глав, разделов)³⁹⁷.

В определенной мере такое положение дел является отражением объективных процессов, происходящих в обществе. Нельзя не согласиться с выводами д.ю.н. Г.М. Лановой, о том, что действительное право «по своей природе [...] является ситуативным и, как следствие, неоднородным»³⁹⁸. Неоднородность – не «недоработка» законодателей и других субъектов правотворческой деятельности, а сущностное качество современного права, которое развивается и изменяется неравномерно, эклектично, порой – «с большим шагом новизны», отражая особенности процессов, происходящих в социуме. В данном случае сложившееся положение дел обусловлено тем обстоятельством, что объект регулирования (партнерские отношения государства и общества) находится в процессе становления и развития, является объективно сложным, многоаспектным феноменом, где с большой скоростью происходит творческий поиск устойчивых (эффективных) форм и механизмов взаимодействия (отсюда – сложность выделения типичных отношений, подлежащих регулированию, и определения предмета регулирования - устанавливаемого правопорядка). Автор твердо убежден, что правовая доктрина и практика в условиях быстро меняющегося мира обязаны не «ждать» стабилизации результатов социального творчества, а в опережающем порядке стимулировать позитивные социальные процессы, устанавливая эффективный правопорядок в сфере объекта регуляции.

³⁹⁷ Например, вопросы социально ориентированных некоммерческих организаций в ст. 31.1-31.4 Федерального закона от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «О некоммерческих организациях»; Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4213; Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «Об Общественной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277; Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 183-ФЗ (ред. от 15.10.2020) «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 26 (ч. I). Ст. 3852; Федеральный закон от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)» // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3340; и др.

³⁹⁸ Лановая Г.М. Типологическая характеристика современного права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Лановая Галина Михайловна. – М., 2015. - С. 7.

РАЗДЕЛ III. РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ОБЩЕСТВЕННОГО ПАРТНЕРСТВА КАК ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ ФОРМЫ СОТРУДНИЧЕСТВА ГОСУДАРСТВА И ОБЩЕСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Глава 1. Перспективы развития правового обеспечения государственно-общественного партнерства в Российской Федерации

Как было показано выше, партнерство является формой сотрудничества различных субъектов, в нашем случае - структур публичной власти и гражданского общества. Это понятие обозначает систему взаимодействий и взаимоотношений этих субъектов, организованных на принципах равенства, добровольности, равнозначимости и дополнительности его участников.

Перспективы полноценного становления и эффективного развития отношений государственно-общественного партнерства как конституционной ценности, механизма реализации народовластия и целевого состояния российского общества, определенного доктринальными актами Российской Федерации, объективно зависят от наличия должного (своевременного, качественного, системного) правового регулирования. Новые, становящиеся на наших глазах общественные отношения, имеющие по своей природе комплексный характер, должны быть выражены в адекватной правовой форме, основанной на конвергенции подходов, в первую очередь, конституционного, административного, гражданского и информационного права.

Как отмечал в своем Особом мнении «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета - Хасэ Республики Адыгея» Судья Конституционного Суда Российской

Федерации Н.В. Витрук, «конституционные по своей природе отношения могут быть конкретизированы и развиты в законах, основанных на конституционных положениях. [...] С точки зрения Конституционного Суда Российской Федерации, предмет регулирования федерального конституционного закона определен самой Конституцией Российской Федерации, в статьях которой есть прямые ссылки на те случаи, в каких должны быть приняты федеральные конституционные законы. Полагаю, что такой подход к определению предмета регулирования федерального конституционного закона недостаточен. Он должен быть дополнен критерием "материального" порядка, т.е. определением конституционно - правовой природы отношений, требующих адекватной правовой формы их опосредования»³⁹⁹.

Из этого следует, что конституционно-правовая природа отношений партнерства государства и общества, основанного на доверии и взаимной ответственности и реализуемого в информационной среде, может и должна быть опосредована в адекватной правовой форме путем принятия необходимых федеральных законов и иных нормативных правовых актов, обеспечивающих создание должного правового порядка в регулируемой сфере общественных отношений.

Отсюда также вытекает, что предлагаемые проекты законов, нацеленные на урегулирование указанных отношений, обладают конституционностью, то есть свойством, которое характеризуется согласуемостью нормативного правового акта «с нормами, принципами Основного закона страны, имплементацией его понятий, “духа” и смысла в собственное нормативное содержание. Соединяясь, таким образом, с Конституцией, закон тем самым

³⁹⁹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 04 апреля 2002 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета - Хасэ Республики Адыгея». Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Н.В. Витрука // СЗ РФ. 2002. № 15. Ст. 1497.

способствует утверждению и поддержанию конституционной стабильности и конституционных порядков»⁴⁰⁰.

Решение стратегических задач новой стадии модернизации, включая «создание отечественной модели “умной экономики”, формирование национальной инновационной системы, переход к “обществу знаний”, к инновационному типу развития»⁴⁰¹, объективно требует мобилизации творческого потенциала общества, расширения различных форм и механизмов участия граждан в управлении государством, повышения качества систем «обратной связи», то есть, - развития сферы т.н. «публичной политики».

Должное функционирование сферы партнерских отношений государства и общества прямо и непосредственно связано с решением задач общественного развития, включая повышение качества и уровня жизни населения. На сегодняшний день состояние правового регулирования государственно-общественного партнерства свидетельствует о необходимости создания адекватного механизма его государственного регулирования. Первоочередной мерой при этом является разработка и принятие *основной нормативной правовой базы* государственно-общественного партнерства.

Правовое регулирование соответствующей сферы общественных отношений должно затрагивать все аспекты (составляющие) партнерских отношений государства и общества, то есть ее правовую, экономическую и политическую ответственность, а также социальные обязательства перед обществом. И первым шагом для формирования надлежащей нормативно-правовой базы должно стать закрепление в праве понятия государственно-общественного партнерства, определение содержания этой формы отношений государства и общества, установление основных целей и задач.

⁴⁰⁰ Червонюк В.И. Качество закона: современная концепция и проблемы демократизации // Юридическая техника. - 2014. - № 8. - С. 497.

⁴⁰¹ Никовская Л.И., Якимец В.Н. Публичная политика в регионах России: характеристика типов и ресурс влияния // Вестник МГИМО(У). - 2011. - № 1. - С. 224.

Как уже было показано выше, оптимальным представляется понимание государственно-общественного партнерства в широком и узком смыслах. При этом помимо нормативного закрепления специальных правил реализации государственно-общественного партнерства в отдельных сферах общественной жизни необходимым также представляется формирование общего подхода к методам регулирования партнерства.

Для решения задач взаимодействия институтов гражданского общества и органов публичной власти необходимо создать комплекс мер правового регулирования и стимулирования. А именно:

- 1) основы государственной политики развития некоммерческого сектора, федеральные и региональные программы поддержки институтов гражданского общества в социально значимых областях;
- 2) основы правового регулирования и стимулирования партнерских отношений государства и общества в информационной среде;
- 3) федеральные, региональные и местные программы сотрудничества государственных и общественных институтов, основываясь на приоритетных направлениях, целях и задачах, основах финансирования;
- 4) способы и средства правовой поддержки и защиты социально ориентированных институтов гражданского общества.

Задача права – не только создать базу для «введения в правовые рамки» (легализации) и эффективного регулирования бурно развивающейся под воздействием эффектов цифровой трансформации сферы публичной политики в целом и отношений партнерства государства и общества в частности. Не менее важно обеспечить необходимые правовые *стимулы* для целенаправленного позитивного развития (институционального проектирования) процессов совместного, равноправного участия структур государственной власти и гражданского общества в решении стратегически важных задач и одновременно – сформировать барьеры, препятствующие негативным эксцессам стихийного социально-политического творчества.

Предлагаемые далее авторские концепции нормативных правовых актов и практические рекомендации направлены на ускорение практического решения перечисленных выше актуальных задач.

§ 1. Концепция федерального закона «Об общих принципах государственно-общественного партнерства в Российской Федерации»

Как показали результаты проведенного исследования, одной из приоритетных задач является завершение формирования основ правового регулирования динамично развивающейся сферы публичной политики в целом и отношений партнерства государства и общества, в частности. Составным элементом правового режима в сфере широко понимаемых партнерских отношений государства и общества является закрепление правового статуса собственно государственно-правового партнерства, понимаемого в узком смысле как организационной формы взаимодействия органов публичной власти и структур гражданского общества (в первую очередь – некоммерческих организаций), а также определения принципов реализации этих общественных отношений.

Указанная задача может быть решена путем разработки и принятия федерального закона «Об общих принципах государственно-общественного партнерства в Российской Федерации». Предлагаемый нормативный правовой акт 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. Этот акт имеет также целью повышение содержательного единства и внутренней логики крайне неоднородного «правового поля», в котором сегодня развивается государственно-общественное партнерство.

Представляется, что предлагаемый проект федерального закона «Об общих принципах государственно-общественного партнерства в Российской Федерации», помимо заполнения пробелов в действующем законодательстве

на федеральном уровне и снижения степени неоднородности правового регулирования партнерских отношений государства и общества на региональном и муниципальном уровне, может внести вклад в решение проблемы, возникшей в связи с разным видением перспектив и форм долгосрочного проектного сотрудничества со стороны государства и представителей гражданского общества.

Как известно, ещё в 2015 г., Президент Российской Федерации В.В. Путин, обсуждая с участниками Общероссийского форума «Государство и гражданское общество: сотрудничество во имя развития» пути и возможности совершенствования практических механизмов взаимодействия государства и общества, изложил свою позицию следующим образом:

«Полностью согласен с тем, что систему грантовой поддержки можно и нужно сделать более гибкой и эффективной. Она должна учитывать весь спектр проектов, нуждающихся в поддержке, особенности проектов, их характер. В том числе нужно подумать и о модели *финансирования крупных и долгосрочных проектов*.

Конечно, здесь коллега говорил об этом [*о полном переходе на долгосрочные проекты* – Авт.], я с этим согласен, вместе с тем хотел бы вот на что обратить ваше внимание. Если мы перейдём исключительно на такую форму работы, не мы, а вы, потому что мы же договорились, что мы средства выделяем, а вы создаёте структуры, которые распределяют ресурсы (так оно и функционирует, слава богу, и функционирует эффективно), но если мы перейдём исключительно на долгосрочные проекты, это что будет означать? Что очень быстро всё перерастёт в долгосрочные проекты, у нас не будут появляться новые проекты, и мы не сможем оперативно и гибко реагировать на проблемы, которые возникают в обществе и в стране. Наверно, это тоже востребовано, где-то и обоснованно, но нужно посмотреть, какой объём средств нужно выделять на эти долгосрочные проекты [...]

Если иметь в виду, что значительный объём работы, а соответственно и ресурсов, нужно, на мой взгляд, всё-таки переносить [...] на региональный

уровень, то тогда здесь всё не может быть реализовано только в долгосрочных проектах. А переносить на регионы мне кажется обоснованным, потому что люди, которые там работают, лучше чувствуют то, что происходит на местах»⁴⁰².

Очевидно, что видение стратегии и механизмов развития государственно-общественного партнерства, изложенное Главой государства, позволяет решить сразу несколько важных задач:

обеспечить более точную, гибкую и оперативную настройку содержания совместной работы государства и общества на конкретные проблемы и учет реальных интересов граждан и сообществ;

снизить риски бюрократизации и падения эффективности деятельности структур гражданского общества – участников долгосрочных партнерских проектов с государством, а также обеспечить профилактику коррупционных рисков;

дать стимулы для развития творческих инициатив общественности.

Однако есть резон и в позициях представителей гражданского общества, настроенных на установление долгосрочного партнерства с государством:

долгосрочные проекты дают возможность более точно планировать деятельность, распределять ресурсы (подготовка грантовой документации для коротких проектов отвлекает ресурсы, деятельность по поиску грантов и подготовке заявок становится профессиональной);

краткосрочные проектные отношения с государством не позволяют обеспечивать системную координацию, снижают возможности реально оценивать качество достигнутых результатов и их социально-экономические эффекты.

⁴⁰² Выступление Президента Российской Федерации В.В. Путина на пленарном заседании Общероссийского форума «Государство и гражданское общество: сотрудничество во имя развития». 15 января 2015 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/47480> (дата обращения: 17.03.2021).

Представляется, что решением, позволяющим преодолеть противоречие в подходах и равным образом учесть интересы государства и общественных организаций, может стать модель правового регулирования, сочетающая 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 не в последнюю очередь зависит от развития информационно-технологической базы, обеспечивающей высокое качество и результативность взаимодействия институтов государства и гражданского общества по достижению целей общественного развития.

Долгосрочные отношения устанавливаются на основании соглашений о государственно-общественном партнерстве: организации, защитившие (доказавшие) свое право стать долгосрочным партнером государства (на федеральном или региональном уровне) в реализации общественно значимых направлений совместной деятельности, не только становятся оператором бюджетных ресурсов, но одновременно несут ответственность перед государством за качество и эффективность реализуемых организациями-исполнителями проектов, а также за целевое и законное использование распределяемых бюджетных средств.

Как было показано, вопросы государственно-общественного партнерства относятся к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Воспользовавшись правом осуществлять собственное правовое регулирование, субъекты Федерации приняли собственные законы и нормативные правовые акты, регулирующие отдельные аспекты государственно-общественного партнерства. Такое решение с одной стороны содействовало реализации проектов, связанных с партнерством институтов государства и общества, с другой стороны, - породило противоречия в законодательстве, противоречивую ситуацию в

терминологии, различные механизмы и принципы по вопросам совместного ведения.

Федеральный закон «Об общих принципах государственно-общественного партнерства в Российской Федерации» позволит систематизировать сложившуюся ситуацию и исключить правовую неопределенность в подходах законодателей.

Ключевые документы стратегического развития Российской Федерации определяют ряд важнейших задач, которые могут и должны быть реализованы в рамках взаимодействия органов публичной власти и структур гражданского общества.

Представляется, что основополагающим актом стратегического целеполагания, позволяющим четко определить предмет, основные направления и задачи государственно-общественного партнерства, является Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»⁴⁰³, который определил следующие национальные цели развития Российской Федерации на период до 2030 года:

- 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.

Вовлечение структур гражданского общества в партнерство с публичной властью для решения задач, способствующих достижению указанных 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 Российской Федерации, увеличение

⁴⁰³⁴⁰³ Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2020. № 30. Ст. 4884.

численности населения страны, повышение уровня жизни граждан, создание комфортных условий для их проживания, раскрытия таланта каждого человека⁴⁰⁴.

Кроме того, Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» в ст. 11, 44, 53 определяет перечень направлений взаимодействия для противодействия угрозам качеству жизни граждан. Спектр затронутых вопросов включает конституционные ценности, качество жизни, уровень преступности, противодействие коррупции, рост благосостояния, вопросы демографии, социальной поддержки отдельных категорий граждан, совершенствования системы социального обслуживания, поддержку трудовой занятости населения, контроль за соблюдением трудовых прав работников, совершенствуют систему защиты от безработицы, создают условия для вовлечения в трудовую деятельность лиц с ограниченными физическими возможностями и др.

Концепция общественной безопасности в Российской Федерации, утвержденная Президентом Российской Федерации 20 ноября 2013 г. № Пр-2685 в п.3, 15, 26 «м», 27 «д», 28 «а», «в», «г», «е» определяет, что взаимодействие институтов государства и гражданского общества содействует обеспечению общественной безопасности и ставит такие совместные задачи, как совершенствование механизмов эффективного взаимодействия в целях защиты жизни, здоровья, конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года определяет пути и способы устойчивого повышения благосостояния российских граждан, национальной безопасности, динамичного развития экономики, укрепления позиций России в мировом сообществе, а также формы и механизмы стратегического

⁴⁰⁴ См. преамбулу Указа Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

партнерства государства, бизнеса и общества, в числе которых выстраивание новой модели развития общества, обеспечивающей равноправный диалог общественных организаций, бизнеса и государства по ключевым вопросам общественного развития, результаты которого становятся основой принимаемых нормативных решений, высокое доверие граждан к государственным и общественным институтам, широкий общественный консенсус по основным вопросам развития России.

Приоритеты социальной и экономической политики в этот период включают развитие новых форм социального партнерства, гражданского контроля. Социальный блок предусматривает повышение эффективности социальной поддержки отдельных групп населения, в том числе путем усиления адресности региональных программ государственной социальной помощи, совершенствования процедур проверки нуждаемости граждан, внедрения современных социальных технологий оказания помощи, в том числе системы социальных контрактов.

Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 (ред. от 19.07.2018) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» в пп. 5, 7, 13, 16 Правительству Российской Федерации поставлены задачи, в числе которых развитие сервисов поддержки системы акселерации субъектов малого и среднего предпринимательства, а также их ускоренное развитие в таких областях, как благоустройство городской среды, научно-технологическая сфера, социальная сфера и экология.

Также стоит задача обеспечить направление в приоритетном порядке дополнительных доходов федерального бюджета на реализацию национальных проектов (программ) по направлениям демография, здравоохранение, образование, культура и др.

Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года⁴⁰⁵, утвержденные Правительством Российской Федерации 29.09.2018 г. в п. 1, 5 раздела 1, п. 1.8.1. раздела 2, в разделах 4 и 6 к ключевым действиям относит взаимодействие государственных органов и организаций с гражданами при предоставлении социальной помощи и социальной защиты, что предполагает усиление взаимодействия институтов государства и гражданского общества в сфере социальной поддержки. Документом определены и сферы, в которых на практике складывается взаимодействие с социально ориентированными некоммерческими организациями. Уделяется внимание укреплению социального партнерства и взаимодействию с объединениями работодателей и профсоюзов в регулировании социально-трудовых отношений.

Пунктом 4.9 определено, что в целях повышения качества и доступности услуг в социальной сфере, использования потенциала общественных инициатив будет обеспечиваться поддержка деятельности СО НКО, социального предпринимательства, благотворительной и добровольческой деятельности.

Решение указанных задач будет осуществлено в рамках национальных проектов «Образование», «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» и федерального проекта «Обеспечение доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере».

Пункт 6.8 «Вовлечение граждан в государственное и муниципальное управление» предусматривает, что в целях обеспечения принятия взвешенных и социально ответственных решений по вопросам социально-экономического развития, в первую очередь на региональном и местном уровнях, повышения

⁴⁰⁵ Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года (утв. Правительством РФ 29.09.2018) // Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте (опубликован не был). [Электронный ресурс]. <http://static.government.ru/> (дата обращения: 02.10.2018).

эффективности их реализации будет обеспечено расширение участия граждан в выработке предложений, обсуждении и принятии управленческих решений; развитие механизмов территориального общественного самоуправления; внедрение механизмов инициативного бюджетирования; практики общественного контроля, в том числе в учреждениях интернатного типа.

Эти и другие документы фактически определяют «повестку дня» и ключевые направления для развития государственно-общественного партнерства в различных его формах. Вместе с тем, в действующем законодательстве Российской Федерации отсутствуют достаточные правовые условия для реализации поставленных задач.

Проведенный анализ законодательных актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также сложившейся практики реализации проектов государственно-общественного партнерства показал, что в настоящее время отсутствует возможность реализации проектов в рамках эффективных форм государственно-общественного партнерства, используемых в мировой практике.

Федеральный закон «Об общих принципах государственно-общественного партнерства в Российской Федерации» устраняет данные ограничения и создаст условия для использования исчерпывающего перечня форм государственно-общественного партнерства, принятого в мировой практике. Кроме того, он устранил правовые коллизии, сформировавшиеся в российском правовом поле, снижая, тем самым, коррупциогенные риски в сфере государственно-общественного партнерства.

Одной из проблем действующего регионального законодательства в сфере государственно-общественного партнерства является наличие рисков противоречия указанных актов и, соответственно, конкретных положений соглашений по проектам государственно-общественного партнерства, реализуемых в соответствии с такими законами, императивным нормам федерального законодательства. Важно отметить, что указанные риски объективны, вызваны отсутствием надлежащего регулирования отношений в

рамках государственно-общественного партнерства на федеральном уровне и в целом не зависят от качества подготовки законов субъектов Российской Федерации.

В предлагаемом проекте федерального закона 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.

Федеральный закон «Об общих принципах государственно-общественного партнерства в Российской Федерации» позволит сформировать единый подход к заключению соглашений государственно-общественного партнерства. Это повысит прозрачность соглашений и позволит субъектам Федерации реализовать свои права в сфере государственно-общественного партнерства в большей мере, поскольку будет создан реальный юридический механизм.

Кроме того, принятие такого закона внесет правовую определенность в понимание и терминологию государственно-общественного партнерства в его узком значении, будет способствовать созданию единого правового пространства на территории России.

Законопроектом предлагается ввести 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 (далее - проект) - проект, планируемый для реализации совместно публичным партнером и общественным партнером, основанный на принципах государственно-общественного партнерства;

3) соглашение о государственно-общественном партнерстве (далее соглашение) – 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 Российской Федерации или уполномоченный им федеральный орган исполнительной власти, либо субъект Российской Федерации, от имени которого выступает высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации или уполномоченный им орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

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 Российской Федерации – совещательный и консультативный орган при Президенте Российской Федерации, образованный в целях обеспечения взаимодействия федеральных, региональных и муниципальных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, 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.

Законопроект расширит рамки правового регулирования государственно-общественного партнерства на федеральном уровне, установит в Российской Федерации единую терминологию государственно-общественного партнерства для реализации проектов государственно-общественного партнерства в России, создаст правовые условия равенства партнеров, механизм межведомственной координации проектов по соглашениям государственно-общественного партнерства, установит полномочия Правительства Российской Федерации, субъектов Российской Федерации в случае реализации региональных проектов, в том числе определит механизмы контроля за качеством исполнения проектов общественным партнером, по соблюдению им условий соглашения о государственно-общественном контроле.

Предлагаемым законопроектом определяются субъекты, направления партнерства, возможность выбора форм и их сочетания в зависимости от целей и условий проекта, порядок финансирования проектов государственно-общественного партнерства, если таковое предусмотрено соглашением, права и обязанности сторон, ответственность публичного и общественного партнеров, обязательства о соблюдении норм противодействия коррупции.

Законопроект предусматривает обязательную оценку проектов и отчетность на предмет социальных эффектов. Предусмотрены требования к соглашению о государственно-общественном партнерстве, а также критерии, которым должен соответствовать общественный партнер.

В соответствии с законопроектом предполагается конкурсный порядок заключения соглашений о государственно-общественном партнерстве, а также

устанавливаются гарантии прав и законных интересов общественных партнеров и участников проекта.

Закрепление указанных норм в федеральном законодательстве определит общее направление развития федерального и регионального нормотворчества в сфере государственно-общественного партнерства.

Кроме того, законопроект устраняет существующие ограничения в федеральном законодательстве для реализации проектов государственно-общественного партнерства, создает прозрачные условия финансирования проектов, если таковое имеется и будет способствовать повышению качества проводимых работ и услуг, эффективности взаимодействия органов публичной власти и институтов гражданского общества.

В части, касающейся регулирования коммуникативно-информационных аспектов партнерского взаимодействия государства и институтов гражданского общества, законопроект:

вводит понятие «информационная среда государственно-общественного партнерства», которое определяется как «информационные технологии, информационные системы, информационно-телекоммуникационные сети, обеспечивающие эффективное взаимодействие участников государственно-общественного партнерства (как естественных, так и цифровых)»;

раскрывает содержание принципа открытости и доступности информации (за исключением сведений, составляющих государственную тайну и иную охраняемую законом тайну). Устанавливается, что вся представляющая общественный интерес информация по проектам государственно-общественного партнерства должна в обязательном порядке находиться в открытом доступе, а процессы взаимодействия госструктур и партнеров со стороны общества должны реализовываться с использованием стандартизованных информационно-коммуникационных технологий;

устанавливает, что Соглашение о государственно-общественном партнерстве может заключаться в электронной форме на специализированном интернет-портале;

указывает, что рассмотрение предложения о реализации проекта государственно-общественного партнерства предусматривает размещение публично значимой информации в открытом доступе и проведение общественного обсуждения на специализированном портале.

Реализация проектов государственно-общественного партнерства предполагает в обязательном порядке контроль со стороны государства, а также оценку общественной значимости и эффективности результатов. Акты о результатах контрольных и оценочных мероприятий подлежат размещению публичным партнером в течение пяти дней с даты составления на официальном сайте публичного партнера в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (за исключением случаев, когда сведения о предмете соглашения составляют государственную тайну, либо содержание проекта имеет стратегическое значение для обеспечения обороноспособности и безопасности государства. Законопроектом предполагается внесение изменений в ряд федеральных нормативных правовых актов, что в свою очередь, будет способствовать систематизации и федерального законодательства. Предлагается внести изменения и поправки в следующие документы:

Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 (в ред. от 03.08.2018) № 51-ФЗ.⁴⁰⁶

Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ (ред. от 11.10.2018)⁴⁰⁷;

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 03.08.2018)⁴⁰⁸;

⁴⁰⁶ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) (ред. от 08.12.2020) № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

⁴⁰⁷ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ (ред. от 29.12.2020) // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.

⁴⁰⁸ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 29.12.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3340.

Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ред. от 03.08.2018)⁴⁰⁹;

Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации»⁴¹⁰;

Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ (в ред. от 21 июля 2014 г.) «О государственной социальной помощи»⁴¹¹;

Федеральный закон от 11.08.1995 № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)» (ред. от 05.02.2018)⁴¹²;

Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»⁴¹³;

В целях реализации положений законопроекта потребуется принятие постановлений Правительства Российской Федерации, устанавливающих:

критерии социальной эффективности проекта государственно-общественного партнерства;

порядок определения процедуры принятия решения о признании социально эффективным проекта государственно-общественного партнерства; публичным партнером которого выступает Российская Федерация;

⁴⁰⁹ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

⁴¹⁰ Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ (ред. от 13.07.2020) «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 52 (ч. I). Ст. 7007.

⁴¹¹ Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ (ред. от 29.12.2020) «О государственной социальной помощи» // СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3699.

⁴¹² Федеральный закон от 11.08.1995 № 135-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)» // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3340.

⁴¹³ Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

Принятие законопроекта также предполагает внесение изменений в ряд нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, в том числе Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»⁴¹⁴ в целях установления государственных гарантий Российской Федерации при реализации соглашений о государственно-общественном партнерстве. Дополнений потребуют Государственные стандарты предоставления социальной помощи. Потребуется также приведение регионального законодательства в соответствие закону.

Принятие законопроекта определит общее направление развития нормотворчества в сфере государственно-общественного партнерства на всех уровнях власти в Российской Федерации, устранил существующие ограничения в федеральном законодательстве и установит необходимые правовые условия для повышения эффективности взаимодействия органов публичной власти и институтов гражданского общества.

Проект федерального закона, разработанный в соответствии с вышеизложенной концепцией, представлен в Приложении А.

⁴¹⁴ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 28.09.2018) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года») // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

§ 2. Концепция антикоррупционной профилактики в сфере государственно-общественного партнерства

Несмотря на то, что подлинно партнерские (субъект-субъектные) отношения государства и общества могут развиваться лишь на основе ценностей взаимного доверия и ответственности, очевидно, что эта модель является идеалом, к которому нужно стремиться. На практике государственно-общественное партнерство не гарантировано от рисков коррупции, конфликтов интересов, нарушения принципа равенства сторон и взаимной открытости и подотчетности. А потому успешное становление и эффективное функционирование института государственно-общественного партнерства связано также с разработкой системы профилактики коррупции и других правонарушений в указанной сфере.

Значение, придаваемое борьбе с коррупцией, определяется не только уровнем распространения этого негативного явления, но также «степенью [его – Авт.] укорененности в социальных взаимодействиях»⁴¹⁵. Особое опасение вызывает то обстоятельство, что общественное сознание нередко не рассматривает многие виды коррупции как форму девиантного (отклоняющегося от нормы) поведения. Так, например, согласно результатам исследования общественного мнения, проведенного Левада-центром в 2017 году, каждый пятый россиянин оказался вовлечен в коррупцию на бытовом уровне⁴¹⁶.

На сегодняшний день сформулировано множество определений понятия «коррупция». Данную проблему изучают в рамках различных отраслей научного познания: экономики, политологии, социологии, юриспруденции⁴¹⁷.

⁴¹⁵ Шедий М.В. Коррупция как социальное явление: социологический анализ: автореф. дис. ... докт. соц. наук. М., 2015. С. 3; Шапкина, Е.А., Ярьско, А.И. Общественный контроль как инструмент формирования нетерпимости к коррупционному поведению // Право и государство: теория и практика. - 2017. - № 12 (156). - С. 37.

⁴¹⁶ Большинство россиян назвали неприемлемой коррупцию в органах власти [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/politics/28/03/2017/58d9f9bc9a79476548b6d71d> (дата обращения: 17.03.2021).

⁴¹⁷ См., напр.: Юхачев С.П. Коррупция как экономические отношения социума: дис. ... докт. эк.наук. Тамбов, 2010. 291 с.; Богунов С.С. Коррупция в современной России:

Как отмечает К.Д. Нечевин, изучение коррупции и способов противодействия ей в рамках значительного числа областей научных знаний связано с тем, что коррупция проявляет свои негативные последствия в самых разнообразных областях общественных отношений⁴¹⁸. Следствием комплексного подхода к определению содержания рассматриваемого понятия является наличие большого количества определений коррупции и подходов к ее пониманию.

Для борьбы с проявлениями коррупции в России создана обширная правовая база, включающая как национальное законодательство, так и международные правовые акты. Однако в наиболее значимых международных соглашениях о борьбе с коррупцией, ратифицированных Российской Федерацией, – Конвенции ООН против коррупции и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию – также отсутствует общее понятие коррупции⁴¹⁹. Оно содержится в иных документах ООН, Совета Европы, и иных международных организаций. Рассмотрим подробнее некоторые из них.

Согласно п. b комментария к статье 7 Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятого 17 декабря 1979 года Резолюцией 34/169 Генеральной Ассамблеи ООН, понятие коррупции «охватывает совершение какого-либо действия при исполнении обязанностей или по причине этих обязанностей в результате требуемых или принятых подарков, обещаний или стимулов, или их незаконное получение всякий раз,

политологический анализ: дис. ... канд. полит. наук. М., 2012. 169 с.; Алексеев С.В. Коррупция в переходном обществе: социологический анализ: дис. ... докт. соц. наук. Новочеркасск, 2008. 411 с.; Артемьев А.Б. Коррупция в механизме функционирования государства: теоретико-правовое исследование в рамках эволюционного подхода: дис. ... докт. юрид. наук. М., 2015. 438 с.; Шапкина, Е.А. Маркеры коррупции как элемент системы управления конфликтом интересов // Вестник МГУ имени М.В. Ломоносова. Серия: Государственный аудит. - 2016. - № 4. - С. 71.

⁴¹⁸ Нечевин Д.К. Административно-правовые формы и методы противодействия коррупции: учебное пособие. - М.: Норма, 2018. С. 13.

⁴¹⁹ Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) ратифицирована Российской Федерацией Федеральным законом от 8 марта 2006 № 40-ФЗ // Бюллетень международных договоров. 2006. № 10. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (заключена в г. Страсбурге 27.01.1999) ратифицирована Федеральным законом от 25 июля 2006 г. № 125-ФЗ // Бюллетень международных договоров. 2009. № 9.

когда имеет место такое действие»⁴²⁰. Это определение нередко рассматривается как одно из наиболее емких, однако в документе отмечается, что оно в большей мере носит информационный, справочный характер, а также указывается на необходимость закрепления понятия с учетом специфики в национальном законодательстве⁴²¹.

Иным образом определяет рассматриваемое понятие Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию Совета Европы, не ратифицированная Российской Федерацией. Согласно ст. 2 данного документа коррупция заключается в:

а) просьбе, предложении, даче или получении взятки, или любого другого ненадлежащего преимущества или обещании такового, искажающих нормальное выполнение любой обязанности;

б) поведении, требуемом от получателя взятки и заключающемся в предоставлении ненадлежащего преимущества или обещания такового⁴²².

В Модельном законе «О борьбе с коррупцией» Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ коррупцией или коррупционными правонарушениями являются не предусмотренное законом принятие имущественных благ и преимуществ государственными должностными лицами, а также лицами, приравненными к ним, с использованием своих должностных полномочий и связанных с ними возможностей, а также подкуп данных лиц путем противоправного предоставления им указанных благ и преимуществ.

Понятие коррупции раскрыто в российском законодательстве следующим образом - согласно статье 1 Федерального закона «О противодействии коррупции» коррупцией являются:

⁴²⁰ Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (принят резолюцией 34/169 Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 1979 года) [Электронный ресурс]. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/code_of_conduct.shtml

⁴²¹ См.: Севрюгин К.В. Противодействие коррупции в системе государственной гражданской службы Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2011. С. 13.

⁴²² Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6228.

1) злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения *вопреки законным интересам общества и государства* в целях получения выгоды. Еще одним дискуссионным вопросом является характеристика целей коррупционного поведения. Закон исчерпывающим образом определяет возможные цели лиц, осуществляющих коррупционную деятельность, при этом отдельные формы такого поведения могут осуществляться с иными не предусмотренными законом целями, в частности, для укрепления занимаемого положения, опасений должностного лица, связанных с возможным изменением статуса и пр.

Следовательно, единство в характеристике содержания рассматриваемого явления отсутствует как на международном, так и на национальном уровне. Общим в рассматриваемых подходах к определению содержания коррупционной деятельности является основной признак коррупции – использование лицом своего служебного или должностного положения для неправомерного получения выгоды материального или нематериального характера, а также подкуп этого лица⁴²³.

Отсутствие однозначного определения в нормативных правовых актах послужило поводом для дискуссии в российской юридической науке. Существует несколько подходов к определению рассматриваемого понятия.

Коррупция рассматривается как «преступная деятельность в сфере политики и государственного управления, заключающаяся в использовании должностными лицами доверенных им прав и властных возможностей для личного обогащения»⁴²⁴. Представляется, что данное определение не в полной мере охватывает все коррупционные проявления. либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими

⁴²³ Сабитов Р.А. Противодействие коррупции и коррупционным правонарушениям в России: учебное пособие. - М.: Юрлитинформ, 2018. С. 7.

⁴²⁴ Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева. - М.: Норма, 2000. С. 320.

лицами;

2) совершение указанных деяний от имени или в интересах юридического лица.

Данное определение получило неоднозначную оценку. Федеральный закон «О противодействии коррупции» расширительно определяет круг субъектов, способных осуществлять коррупционные действия, и не ограничивается указанием исключительно на государственных служащих. Такой подход свидетельствует о понимании, что не только лица, наделенные государственно-властными действиями, могут оказаться вовлеченными в коррупционные действия.

Так, Р.А. Сабитов отмечает, что коррупционная деятельность может носить не только характер преступной деятельности, но и выражаться в совершении административных и дисциплинарных проступков, гражданско-правовых деликтов⁴²⁵. Еще более широкий подход представлен В.Н. Кудрявцевой и В.Е. Эминовой. По их мнению, коррупционная деятельность может охватывать нарушения не только правовых, но и этических (моральных) норм⁴²⁶. Данный подход представляется не в полной мере обоснованным, поскольку разнообразное содержание моральных норм, их возможная трансформация не позволяют однозначно определить объективные признаки коррупционной деятельности.

Таким образом, в основе коррупции лежит нарушение правовых норм со стороны лиц, наделенных властной компетенцией, направленное на получение материальных благ и (или) средств достижения этих благ. Сущность коррупции заключается в деятельности, основанной на ценностях, отличных от тех, которые установлены государством и служат обществу ориентиром желательного поведения. Вместе с тем, следует согласиться с выводом о

⁴²⁵ См.: Сабитов Р.А. Указ. соч. С. 8.

⁴²⁶ Криминология: учебник / под ред. В.Н. Кудрявцева, В.Е. Эминова. - М.: Юрист, 2007. С. 285-286.

многообразии форм проявления коррупции, ее причин и последствий⁴²⁷.

Неоднозначность подходов к определению содержания коррупционной деятельности во многом препятствуют эффективной борьбе с ней. Для реализации данной задачи создается специальный механизм противодействия коррупции. Его эффективность во многом зависит от сбалансированности и действенности антикоррупционных правовых актов. На современном этапе развития в Российской Федерации создана достаточно обширная база антикоррупционного законодательства, направленная на выявление, предупреждение и профилактику коррупции на федеральном, региональном и местном уровне.

Основным элементом антикоррупционного законодательства Российской Федерации является Федеральный закон «О противодействии коррупции». Нормативный правовой акт в п. 2 ст. 1 определяет основные направления противодействия коррупционной деятельности в Российской Федерации, включающие:

- 1) профилактику коррупции;
- 2) борьбу с коррупцией;
- 3) сокращение или устранение последствий коррупционных правонарушений.

Комплексный подход к противодействию коррупции, предусмотренный законодательством Российской Федерации соответствует успешным мировым практикам борьбы с коррупционными проявлениями. Как отмечает Т.Я. Хабриева, «анализ зарубежного опыта свидетельствует о том, что ощутимых успехов в борьбе с коррупцией добились те страны, где применяется подход к противодействию коррупции, предполагающий применение системы политических, правовых, организационных, экономических,

⁴²⁷ См.: Современные механизмы противодействия коррупции: монография/ под ред. Л.В. Сердюка. - Уфа: Уфимский ЮИ МВД России, 2016. С. 63.

пропагандистских и иных мер»⁴²⁸.

В целом выделяется два ключевых направления противодействия коррупции:

- 1) непосредственно борьба с уже существующими коррупционными проявлениями, заключающаяся в применении непосредственного воздействия к субъектам коррупционной деятельности;
- 2) предупреждение возможных коррупционных проявлений путем формирования превентивной антикоррупционной политики.

Помимо основных направлений противодействия коррупции федеральный закон также определяет организационные основы борьбы с коррупцией (статья 5), а также основные направления деятельности органов публичной власти, направленные на повышение эффективности борьбы с ней (статья 7).

Федеральный закон «О противодействии коррупции», безусловно, не является единственным актом антикоррупционного законодательства Российской Федерации. Значительное число антикоррупционных норм содержится в нормативных правовых актах, регулирующих государственную службу, где борьба с коррупцией является одним из центральных направлений государственной политики⁴²⁹. Ряд антикоррупционных норм предусмотрен Федеральными законами «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁴³⁰, «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»⁴³¹, «О контроле за соответствием расходов лиц,

⁴²⁸ Противодействие коррупции: новые вызовы: монография / отв. Ред. Т.Я. Хабриева. - М.: ИСЗИП при Правительстве Российской Федерации, 2016. С. 67.

⁴²⁹ См. Нечевин К.Д. Указ. соч. С. 41-42.

⁴³⁰ Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

⁴³¹ Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»⁴³², «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»⁴³³ и проч. Особенности законодательства о противодействии коррупции в деятельности органов публичной власти подробнее рассмотрены в параграфе 1.2.

Следует также отметить, что система антикоррупционного законодательства была организована не только на федеральном, но и на региональном уровне, однако региональные нормативные правовые акты, определяющие основы противодействия коррупции на уровне субъектов Российской Федерации зачастую частично или полностью копируют положения Федерального закона «О противодействии коррупции»⁴³⁴.

Помимо федерального и регионального законодательства о противодействии коррупции настоящее время в Российской Федерации также действует большое число подзаконных актов, регулирующих отдельные аспекты антикоррупционной деятельности. Среди них особое место занимают национальный план и национальная стратегия противодействия коррупции. Данные подзаконные акты принимаются в рамках полномочий, предусмотренных Федеральным законом «О противодействии коррупции» Президентом Российской Федерации.

Национальная стратегия противодействия коррупции в Российской

⁴³² Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» // СЗ РФ. 2012. № 50 (ч. IV). Ст. 6953.

⁴³³ Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2306.

⁴³⁴ См., напр.: Закон Санкт-Петербурга от 14 ноября 2008 г. № 674-122 «О дополнительных мерах по противодействию коррупции в Санкт-Петербурге» // Санкт-Петербургские ведомости. 2008. № 224; Закон Свердловской области от 20 февраля 2009 г. № 2-ОЗ «О противодействии коррупции в Свердловской области» // Областная газета. 2009. № 51-52 и др.

Федерации (далее – Национальная стратегия) была принята в 2010 году⁴³⁵. Констатируя несовершенство существующих механизмов противодействия коррупции, документ в качестве основной цели деятельности, направленной на борьбу с коррупцией, рассматривает искоренение причин и условий, порождающих ее. Для реализации данной цели предусматривается решение следующих задач:

- 1) формирование адекватных законодательных и организационных основ противодействия коррупции;
- 2) организация исполнения нормативных правовых актов в области противодействия коррупции, в том числе, создание условий, обеспечивающих снижение уровня коррупции;
- 3) внедрение норм антикоррупционного поведения в обществе.

Национальная стратегия предусматривает значительное число направлений деятельности по противодействию коррупции, включая повышение эффективности деятельности органов государственной власти по борьбе с коррупцией, внедрение в их деятельность инновационных технологий, повышающих объективность и обеспечивающих прозрачность при принятии решений, внедрение и распространение ограничений, запретов и обязанностей в отношении должностных лиц органов публичной власти, улучшение качества профессиональной подготовки специалистов в сфере противодействия коррупции, повышение эффективности работы подразделений кадровых служб органов публичной власти и комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов.

Деятельность по борьбе с коррупцией, предусмотренная Национальной стратегией, осуществляется посредством реализации механизма противодействия коррупции, который предусматривает участие широкого

⁴³⁵ Указ Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460 (ред. от 13.03.2012) «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы» // СЗ РФ. 2010. № 16. Ст. 1875.

круга субъектов – от органов публичной власти до институтов гражданского общества, объединений, организаций и физических лиц. Взаимодействию указанных субъектов осуществляется в рамках широкого круга правоотношений, которые также предусматриваются Национальной стратегией.

Еще одним подзаконным актом в области противодействия коррупции, имеющим программный характер, является Национальный план противодействия коррупции (далее – Национальный план). Его специфической особенностью является регулярный, систематический характер. Впервые Национальный план противодействия коррупции был разработан в 2008 году, за последнее десятилетие было принято 6 таких программных документов⁴³⁶.

Основное назначение Национального плана состоит в координации действий по борьбе с коррупцией в Российской Федерации. Национальный план является рамочным документом для внедрения внутриведомственных антикоррупционных планов, при этом в документе также определяются актуальные задачи противодействия коррупции, которые предусматриваются в отношении конкретных органов публичной власти и их должностных лиц.

Данные акты составляют основу регулирования противодействия коррупции в Российской Федерации, определяют вектор его дальнейшего развития. Однако, безусловно, правовое регулирование в области борьбы с коррупцией ими не ограничивается. Приоритетное значение Национальной стратегии и Национального плана определяется их программным, стратегическим характером.

Неоднократно подчеркивалось, что создание полной, исчерпывающей системы нормативно-правового регулирования противодействия коррупции, определение комплексного содержания данного явления является

⁴³⁶ Указ Президента Российской Федерации от 29 июня 2018 г. № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018 - 2020 годы» // СЗ РФ. 2018. № 27. Ст. 4038.

необходимым условием для борьбы с ней. На современном этапе значительная теоретическая и правовая база, посвященная исследованию коррупции и определению способов противодействия ей, уже сформирована. Вместе с тем, единый подход к содержанию коррупции и, как следствие, способам борьбы с ней до сих пор не достигнут.

Кроме того, важной составляющей правового регулирования рассматриваемой сферы общественных отношений являются также международные договоры и соглашения, посвященные различным аспектам противодействия коррупции. Однако Российской Федерацией на сегодняшний день ратифицированы не все международные соглашения по противодействию коррупции.

Зарубежная практика свидетельствует о том, что за последние 30-40 лет во многих странах были проведены широкомасштабные реформы системы государственного управления, в основе которых лежит теория New Public Management или «нового государственного управления»⁴³⁷. Российская Федерация в этом отношении не стала исключением. С начала 1990-х годов в государстве начался процесс комплексной перестройки системы государственного управления, специфической чертой которого являлась необходимость создания нового государственного механизма, соответствующего современным реалиям.

Реформирование существенно затронуло систему государственных органов исполнительной власти. Изменения, затрагивающие данную сферу, получили название «административной реформы», под которой традиционно понимаются «преобразования в системе органов исполнительной власти с целью создания единой системы исполнительной власти реально действующей в интересах общества»⁴³⁸. Уже на начальном этапе

⁴³⁷ Погулич О.В. Антикоррупционный характер административной реформы и модернизации в Российской Федерации // Вестник ЗабГУ. - 2014. - № 10. - С. 76.

⁴³⁸ Административная реформа в России / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. - М.: ИНФРА-М, 2006. С. 224.

преобразований одной из задач административной реформы стало противодействие коррупции.

С момента создания современного российского государства коррупционная деятельность стала одним из существенных факторов, препятствующих развитию государства и общества. Негативные последствия для политического и социально-экономического развития страны в наибольшей степени были вызваны государственной коррупцией, связанной с противоправным поведением должностных лиц, состоящих на государственной службе и имеющих возможность распоряжаться не принадлежащими им ресурсами за счет принятия тех или иных решений⁴³⁹. Именно на борьбу с коррупцией в системе органов власти и управления были направлены основные антикоррупционные мероприятия.

Уже в апреле 1992 года был издан первый Указ Президента Российской Федерации, посвященный необходимости борьбы с коррупцией в органах власти и управления⁴⁴⁰. В соответствии с ним коррупция рассматривалась как явление, дискредитирующее деятельность государственного аппарата, подрывающее демократические устои общества и правопорядок, ущемляющее конституционные права и интересы граждан. В качестве мер, направленных на борьбу с коррупцией, предусматривались:

- 1) обязательная аттестация государственных служащих;
- 2) введение ряда запретов и ограничений в отношении государственных служащих, в частности, запрета на занятие предпринимательской деятельностью, выполнение иной оплачиваемой работы, участие в управлении хозяйствующими субъектами;
- 3) обязательное декларирование доходов, имущества и обязательств

⁴³⁹ См: Печкуряков И.В. Противодействие коррупции в контексте обеспечения национальной безопасности России: информационно-правовые методы воздействия: курс лекций. - М.: Социально-гуманитарные знания, 2017. С. 70.

⁴⁴⁰ Указ Президента Российской Федерации от 4 апреля 1992 г. № 361 «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 17. Ст. 923. (утратил силу).

финансового характера для государственных служащих, занимающих руководящие должности и др.

Данный нормативный акт стал первым документом антикоррупционной направленности в современной России⁴⁴¹. Несмотря на ряд перспективных инструментов противодействия коррупции, он не создал необходимых условий для борьбы с коррупционными проявлениями и вошел в историю как один из наиболее нарушаемых нормативных правовых актов⁴⁴².

В октябре 1992 года в Совете безопасности Российской Федерации указом Президента Российской Федерации учреждена специальная межведомственная комиссия, деятельность которой была направлена на реализацию антикоррупционной политики государства⁴⁴³.

В это же время начали предприниматься попытки создания необходимой законодательной базы для противодействия коррупции. На протяжении 1992-1997 годов неоднократно разрабатывались законы, направленные на создание правовых и организационных основ борьбы с коррупцией, однако все они были отклонены Президентом Российской Федерации. Противодействие коррупции стало одной из ключевых задач российского государства, однако не всегда мероприятия, разработанные для реализации данной задачи, осуществлялись эффективно.

Параллельно попыткам внедрения механизма противодействия коррупции начали реализовываться мероприятия по изменению структуры органов публичной власти, приведению их в соответствие с существующими политическими, экономическими и социальными реалиями. Рассматриваемый

⁴⁴¹ Лукпанов А.Ж., Чепрасов М.Г. История развития законодательства по борьбе с коррупцией в государственной службе России / Научное сообщество студентов XXI столетия: сборник статей по материалам XLIII международной научно-практической. конференции № 6(43) [Электронный ресурс]. URL: [https://sibac.info/archive/economy/6\(43\).pdf](https://sibac.info/archive/economy/6(43).pdf) (дата обращения: 17.03.2021).

⁴⁴² Севрюгин К.В. Противодействие коррупции в системе государственной гражданской службы Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2011. С. 56.

⁴⁴³ Указ Президента Российской Федерации от 8 октября 1992 г. № 1189 «О мерах по защите прав граждан, охране правопорядка и усилению борьбы с преступностью» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 42. Ст. 2373.

период ознаменовался началом формирования правовых основ организации и регулирования государственной службы, установлению статуса федеральных государственных служащих, что нашло нормативное закрепление в Федеральном законе «Об основах государственной службы в Российской Федерации»⁴⁴⁴.

Активная работа по формированию государственной политики в области реформирования административного аппарата началась в 1997 году и к марту 1998 года был подготовлен проект Концепции административной реформы, однако ее практическая реализация была признана нецелесообразной до 2000 года⁴⁴⁵.

Таким образом, административные преобразования 1990-х годов не внесли значительного вклада в создание эффективной системы органов исполнительной власти и, как следствие, не могли оказать существенного воздействия на повышение антикоррупционной составляющей деятельности органов исполнительной власти.

Новый этап реформирования системы органов публичной власти начался в 2003 году, когда Президент Российской Федерации В.В. Путин в своем Послании Федеральному Собранию охарактеризовал существующую систему государственной власти как «бюрократическую систему с крайним низким уровнем качества» государственного управления и признал необходимым реализацию дополнительных мер по совершенствованию административного аппарата⁴⁴⁶.

В том же году в целях реализации задачи по проведению. Административной реформы был принят Указ Президента Российской Федерации, посвященный мерам по проведению административной

⁴⁴⁴ См. уже упомянутый Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

⁴⁴⁵ См.: Васильев А.А. Административная реформа в Российской Федерации // Инновационное развитие. - 2017. - № 11. - С. 72-75.

⁴⁴⁶ Послание Федеральному Собранию Российской Федерации от 16 мая 2003 года [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/21998> (дата обращения: 17.03.2021).

реформы⁴⁴⁷. Основными направлениями государственного реформирования стали:

- 1) ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность;
- 2) исключение дублирования полномочий органов исполнительной власти, в частности, по вопросам регулирования экономической деятельности, контроля и надзора, управления государственным имуществом и оказания государственных услуг;
- 3) развитие саморегулирования в экономической деятельности;
- 4) полное разграничение полномочий между органами исполнительной власти федерального и регионального уровня, оптимизация их деятельности.

Подготовка реформы была поручена Правительству Российской Федерации. В целях выработки концептуальных основ административной реформы была проведена значительная работа по анализу существующей системы государственного управления. Результаты работы получили свое выражение в Указе Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»⁴⁴⁸, который менее чем через три месяца был скорректирован Указом Президента Российской Федерации от 20 мая 2004 года № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти»⁴⁴⁹.

Спустя два года после начала реализации административной реформы стало очевидно, что практическую реализацию получила лишь незначительная часть мероприятий. Не были созданы механизмы реализации полномочий органов исполнительной власти, соответствующие современным условиям

⁴⁴⁷ Указ Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003 - 2004 годах» // СЗ РФ. 2003. № 30. Ст. 3046.

⁴⁴⁸ Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 (ред. от 20.11.2020) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. № 11. Ст. 945.

⁴⁴⁹ Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2004 г. № 649 (ред. от 25.08.2010, с изм. от 12.04.2019) «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 21. Ст. 2023.

общественного развития, а также не получили достаточного развития такие направления административного реформирования как выработка стандартов качества и доступности государственных услуг, а также регламентация процедур оказания государственных услуг.

Сложившаяся тенденция была отмечена в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 года №1789-р одновременно с планом мероприятий по ее проведению⁴⁵⁰.

Концепция административной реформы на длительный срок стала основным программным документов в области реформирования системы исполнительной власти. Документ иным образом определил основные задачи реформирования административного аппарата. Одной из самостоятельных задач реформы, согласно Концепции, стала оптимизация системы органов исполнительной власти и разработка механизмов противодействия коррупции в сферах их деятельности. В числе мероприятий, непосредственно направленных на борьбу с коррупцией, данный документ предусматривал:

- 1) подготовку типовых антикоррупционных программ для органов исполнительной власти на федеральном, региональном и ведомственном уровнях (2006 год);
- 2) внедрение практики антикоррупционной экспертизы законопроектов и иных нормативных правовых актов (2006 год);
- 3) осуществление эксперимента по внедрению антикоррупционных механизмов в деятельности органов исполнительной власти (2007 год);
- 4) начало реализации антикоррупционных программ, внедрение практики антикоррупционной экспертизы (2007 год);

⁴⁵⁰ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 № 1789-р (ред. от 10.03.2009) <О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах> // СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

- 5) внедрение систем информационного обеспечения органов исполнительной власти, позволяющих отслеживать результаты их деятельности, их качество, а также обеспечивающих открытость и доступность оказываемых ими государственных услуг (2007 год);
- 6) разработка программ противодействия коррупции в органах исполнительной власти и регионального уровней (2008 год).

Программа мероприятий по проведению административной реформы на 2009-2010 года не предусматривала специальных положений в отношении противодействия коррупции.

В рамках основных направлений противодействия коррупции в системе органов исполнительной власти, предусмотренных Концепцией административной реформы, начала формироваться нормативно-правовая база противодействия коррупции в Российской Федерации.

19 мая 2008 года был издан Указ Президента Российской Федерации № 815 «О мерах по противодействию коррупции», который определил цели, задачи, полномочия специально создаваемого органа противодействия коррупции – Совета при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией⁴⁵¹.

Кроме того, 17 июля 2009 года в рамках еще одного направления деятельности, предусмотренной Концепцией административной реформы, был принят Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»⁴⁵², определивший правовые и организационные основы проведения экспертизы законов, иных нормативных правовых актов и их проектов на предмет коррупциогенности.

Дальнейшее развитие государственной политики в области

⁴⁵¹ Указ Президента Российской Федерации от 19 мая 2008 г. № 815 (ред. от 13.05.2019) «О мерах по противодействию коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 21. Ст. 2429.

⁴⁵² Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ (ред. от 11.10.2018) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

противодействия коррупции не было столь тесно связано с изменением структуры, организации и функционирования системы органов исполнительной власти. Новым акцентом в реформировании деятельности органов исполнительной власти стало снижение административных барьеров и повышение прозрачности и доступности государственных услуг⁴⁵³. Создание механизмов противодействия коррупции и повышение их эффективности их деятельности стали одной из задач Федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации на 2009-2013 годы», а также ряда региональных программ⁴⁵⁴, которая была реализована.

Таким образом, на федеральном и региональном уровне выстроена комплексная правовая система противодействия коррупции, затрагивающая широкий круг юридических и физических лиц. В то же время актуальными являются вопросы правоприменения и профилактики. Кроме того, действующее законодательство не предусматривает антикоррупционные меры в сфере государственно-общественного партнерства.

Национальная стратегия и Национальный план противодействия коррупции представляют собой постоянно совершенствуемую систему мер организационного, экономического, правового, информационного и кадрового характера, учитывающую федеративное устройство Российской Федерации, охватывает федеральный, региональный и муниципальный уровни.⁴⁵⁵

И в Национальной стратегии, и в Национальном плане на 2018 – 2020 гг.

⁴⁵³ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10 июня 2011 г. № 1021-р (ред. от 28.08.2012) «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011-2013 годы» // СЗ РФ. 2011. № 26. Ст. 3826.

⁴⁵⁴ Указ Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 261 (ред. от 10.08.2012) «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)» // СЗ РФ. № 11. Ст. 1277.

⁴⁵⁵ Указ Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460 (ред. от 13.03.2012) «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы» // СЗ РФ. 2010. № 16. Ст. 1875.

предусмотрен ряд положений с участием институтов гражданского общества. В частности, Национальная стратегия реализуется в направлении обеспечения участия институтов гражданского общества (п. 8 «а») в противодействии коррупции путем активного вовлечения в работу по противодействию коррупции политических партий, общественных объединений и других институтов гражданского общества (п. 9 «з»).

Одной из основных задач мероприятий, предусмотренных Национальным планом противодействия коррупции на 2018 – 2020 гг. является повышение эффективности просветительских, образовательных и иных мероприятий, направленных на популяризацию в обществе антикоррупционных стандартов и развитие общественного правосознания. В связи с этим даны следующие поручения:

высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации - проводить общественные обсуждения (с привлечением экспертного сообщества) проектов планов противодействия коррупции на 2018 - 2020 годы органов государственной власти субъектов Российской Федерации⁴⁵⁶;

Правительству Российской Федерации с участием заинтересованных федеральных государственных органов - рассмотреть вопросы и подготовить предложения о целесообразности проведения обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд, в случае если начальная (минимальная) цена контракта составляет соответственно 50 млн. рублей и 5 млн. рублей⁴⁵⁷;

Правительству Российской Федерации - реализовать комплекс мероприятий, направленных на качественное повышение эффективности деятельности пресс-служб федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного

⁴⁵⁶ Указ Президента Российской Федерации от 29 июня 2018 г. № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018 - 2020 годы» // СЗ РФ. 2018. № 27. Ст. 4038.

⁴⁵⁷ Там же. Раздел III. Совершенствование мер по противодействию коррупции в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд и в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, п. 15 «е».

самоуправления по информированию общественности о результатах работы соответствующих органов, подразделений и должностных лиц по профилактике коррупционных и иных нарушений; а также подготовить предложения по совершенствованию взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, осуществляющих противодействие коррупции в пределах своих полномочий, с субъектами общественного контроля⁴⁵⁸;

Правительству Российской Федерации с участием Генеральной прокуратуры Российской Федерации - организовать проведение научных междисциплинарных исследований, по результатам которых подготовить предложения, направленные на совершенствование мер по противодействию коррупции в части, касающейся разработки комплекса просветительских мероприятий, направленных на создание в обществе атмосферы нетерпимости к коррупционным проявлениям, в том числе на повышение эффективности антикоррупционного просвещения⁴⁵⁹.

Предусмотрена разработка механизмов стимулирования участия организаций в антикоррупционном просвещении и противодействии коррупции. Данное поручение можно рассматривать как реализацию формы государственно-общественного партнерства, но в отсутствие правовой регламентации данное сотрудничество происходит стихийно, что само по себе является маркером коррупционных проявлений.

Федеральный закон о противодействии коррупции⁴⁶⁰ обязывает организации (ст. 13.3), независимо от уставных целей, разрабатывать и

⁴⁵⁸ Там же. Раздел V. Повышение эффективности просветительских, образовательных и иных мероприятий, направленных на формирование антикоррупционного поведения государственных и муниципальных служащих, популяризацию в обществе антикоррупционных стандартов и развитие общественного правосознания, п. 20 «д», «е».

⁴⁵⁹ Указ Президента Российской Федерации от 29 июня 2018 г. № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018 - 2020 годы» // СЗ РФ. 2018. № 27. Ст. 4038.

⁴⁶⁰ Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 29.12.2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

принимать меры по предупреждению коррупции, согласно рекомендованному в указанной статье перечню. Таким образом, общественный партнер как юридическое лицо обязан иметь внутреннюю антикоррупционную систему.

В результате анализа выявлены следующие источники коррупционных рисков, способных негативно влиять на качество дальнейшего становления и развития партнерских отношений государства и общества.

1. Отсутствие правовой регламентации института государственно-общественного партнерства на федеральном уровне
2. Неравномерность законодательства на региональном уровне
3. Недостаток мер профилактики коррупции в сфере государственно-общественного партнерства
4. Фрагментарное информационное сопровождение
5. Недостатки контрольных механизмов.

Недостаток мер профилактики коррупции в сфере государственно-общественного партнерства связан, в первую очередь, с нарушением принципов прозрачности и подотчетности. Так, например, в настоящее время отсутствуют единые и равные для потенциальных партнеров критерии отбора для участия в партнерстве. Федеральным законом «О некоммерческих организациях» установлены требования, которые предъявляются к юридическим лицам, претендующим на статус СО НКО, однако оказание социальных услуг - это лишь отдельное направление из обширного комплекса сфер реализации государственно-общественного партнерства в его широком понимании.

Отсутствие единых стандартов открытости и требований к качеству предоставления публичными органами информации о возможностях партнерства создает возможности злоупотреблений путем ограничения права на равный доступ к информации, что противоречит ст. 29 (ч. 4) Конституции Российской Федерации. Одновременно информационная непрозрачность создает условия для коррупции, поскольку сведения информации сообщается лишь отдельным и избранным по собственному усмотрению потенциальным

партнерам. Подобный порядок может повлечь нарушения в проведении конкурсных процедур, что представляет собой правонарушение коррупционной направленности.

На текущий момент в праве не установлены должные принципы и порядок осуществления контроля в сфере государственно-общественного партнерства, а потому на практике не реализуется баланс отношений, предусматривающий равную подконтрольность и взаимную прозрачность участников партнерства. Существуют общие правила и процедуры контроля за деятельностью НКО – со стороны Министерства юстиции Российской Федерации и его территориальных подразделений, со стороны налоговых органов, косвенно – со стороны Министерства экономического развития Российской Федерации.

Также существует контроль за деятельностью органов исполнительной власти. Он осуществляется в отношении деятельности конкретного органа власти в целом, но не предусматривает, к примеру, контроль за выделением финансовых средств на проекты государственно-общественного партнерства, либо оценку качества реализуемых проектов. Все эти вопросы решаются по усмотрению органов исполнительной власти, что порождает условия для коррупционных проявлений.

Анализ актуального опыта практического функционирования различных институциональных форм, в которых осуществляется в настоящее время партнерское взаимодействие органов публичной власти и структур гражданского общества, позволяет выделить следующие зоны коррупционных рисков:

1. Подзаконное нормотворчество
2. Наличие дублирующих актов регулирования
3. Недостаточная прозрачность и эффективность механизмов выбора общественного партнера

4. Отсутствие прозрачной процедуры финансирования и развитых механизмов оценки результатов проектов в сфере государственно-общественного партнерства

5. Недостаток открытой информации о результатах проектов и их реальном вкладе в решение задач общественного развития

Концепция антикоррупционной профилактики предполагает устранение условий и причин возникновения коррупционных проявлений в сфере государственно-общественного партнерства и предусматривает два этапа.

На первом этапе представляется целесообразным реализовать следующие меры:

1. Принять Федеральный закон «Об общих принципах государственно-общественного партнерства в Российской Федерации». Это решение позволит создать основы для правового регулирования государственно-общественного партнерства, ввести отношения в этой сфере в правовые рамки и исключить ряд условий, создающих коррупционную среду.

Кроме того, в разработанном автором проекте федерального закона «Об основных принципах государственно-общественного партнерства в Российской Федерации» (см. Приложение А) предусмотрены обязанность общественного партнера предоставлять дополнительно нефинансовую отчетность и обязанность публичного партнера обнародовать, помимо результатов проекта, заключение о его социальной эффективности. Эти меры позволят сделать партнерство более открытым. Заинтересованные лица смогут видеть социальную значимость реализуемых проектов и устранить сомнения в обоснованности реализации проекта и выборе партнера.

Полезным при выборе общественного партнера может стать рейтинг деловой репутации, за координацию которого мог бы отвечать Межведомственный совет по вопросам государственно-общественного партнерства.

2. Дополнить пункт 9 Раздела V. Механизм реализации Национальной стратегии противодействия коррупции подпунктом «и» следующего содержания:

«Национальная стратегия противодействия коррупции реализуется федеральными органами государственной власти, иными государственными органами, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, институтами гражданского общества, организациями и физическими лицами:

«и) путем повышения прозрачности процедур реализации проектов государственно-общественного партнерства».

3. Дополнить Национальный план противодействия коррупции поручениями: а) «Правительству Российской Федерации: «Разработать механизм ведения федерального реестра проектов государственно-общественного партнерства»; «Разработать методику эффективности проектов государственно-общественного партнерства и критерии к ней»;

б) «Органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации разработать механизм ведения региональных реестров проектов государственно-общественного партнерства».

Второй этап реализации концепции антикоррупционной профилактики государственно-общественного партнерства предполагает реализацию следующих мер:

1. Принятие региональных законов «О государственно-общественном партнерстве».

2. Создание условий для опубликования в информационной сети интернет на ресурсах публичного и общественного партнеров отчетов о проектах государственно-общественного партнерства.

3. Разработка рейтинга деловой репутации общественных партнеров. Такой рейтинг позволит выявлять способность общественных объединений и некоммерческих организаций выступать в роли общественного партнера и

гарантировать реализацию проекта, качественное выполнение обязательств привлекаемыми исполнителями.

4. Межведомственному координационному совету по вопросам государственно-общественного партнерства, создаваемому в связи с принятием Федерального закона «Об общих принципах государственно-общественного партнерства», необходимо разработать механизмы контроля за реализацией проектов государственно-общественного партнерства.

Предложенные меры обеспечат прозрачность проектов государственно-общественного партнерства, повысят информативность о проектах, систематизируют действующее законодательство в сфере государственно-общественного партнерства как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Глава 2. Развитие методов правового регулирования в контексте становления и совершенствования практики государственно-общественного партнерства

§ 1. Внутренние и внешние правовые стимулы совершенствования государственно-общественного партнерства в Российской Федерации

Как отмечал С.С. Алексеев, должное соотношение дозволений и запретов в социальном регулировании, морали и права, оказывает определяющее воздействие на жизнь общества⁴⁶¹. Иными словами, стимулы и ограничения в праве являются ничем иным, как инструментом общественного управления, регулирующим поведение личности «закодированными» в правовых нормах мерами «информационно-психологического воздействия»⁴⁶². С этой точки зрения меры правового стимулирования являются не просто дополнением, но неотъемлемой частью эффективного правового обеспечения института государственно-общественного партнерства.

Одним из способов создания благоприятных правовых условий для общественно-государственного партнерства является устранение барьеров на пути его развития. На сегодняшний день в перечень таких барьеров входят недостаток «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 решения задач по повышению доверия и открытости как основы партнерских отношений государства и общества необходимо реализовать

⁴⁶¹ Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. – М.: Юрид. Лит., 1989. – 288 с. С.42.

⁴⁶² Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве // Известия высших учебных заведений. - 1998. - № 3 (222). - С. 134-147; Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. Теоретико-информационный аспект. - Saarbrücken: LAP LAMBERT, 2012. — 363 с.

комплекс мер правового стимулирования, которые условно можно разделить на две группы.

Первая включает меры, направленные на совершенствование «внутреннего качества» организаций – участников государственно-общественного партнерства и стандартов их деятельности (условно – «внутренние правовые стимулы»).

Вторая группа мер направлена на стимулирование качества самих партнерских отношений государства и общества и создания благоприятных условий для их реализации (условно – «внешние правовые стимулы»).

Что касается *внутренних правовых стимулов*, то представляется необходимым реализация следующих мер правового стимулирования самосовершенствования организаций, являющихся стороной отношений в государственно-общественном партнерстве:

- закрепление необходимости разработки и соблюдения кодексов этики и локальных программ противодействия коррупции в общественных и некоммерческих организациях;
- установление требований постоянному развитию качества выполняемых работ и услуг некоммерческим сектором;
- установление обязанности по поддержанию добросовестной деловой практики среди общественных и некоммерческих организаций, включая вопросы формирования надежных отношений со своими партнерами и благополучателями;
- разработка критериев качества проводимых работ и оказываемых услуг в социальной сфере;
- внедрение систем премирования, поощрения и наказания лучших сотрудников;
- развитие как долгосрочных, так и краткосрочных проектов в сфере государственно-общественного партнерства;
- участие институтов гражданского общества в соответствующих отраслевых и межотраслевых программах и фондах.

Внешние правовые стимулы связаны с решением нескольких групп задач. Это – повышение социальной эффективности партнерства; внедрение института взаимной ответственности в сферу государственно-общественного партнерства; развитие механизмов диалога государства и общества как инструмента повышения открытости и доверия.

С целью *повышения социальной эффективности* государственно-общественного партнерства, необходимо применение следующих методов правового стимулирования:

- стимулирование участия институтов гражданского общества в проектах государственно-общественного партнерства посредством своих программ и ресурсов;
- введение систем материального и нематериального поощрения и ответственности общественных и некоммерческих организаций;
- развитие персонала некоммерческих организаций через систему профессиональной подготовки кадров;
- осуществление социальных проектов на территориях присутствия, поддержание их социального благополучия и безопасности;
- участие в федеральных и региональных программах, направленных на решение актуальных проблем государственного значения;
- информационная и консультационная поддержка социальных проектов;
- создание правовых возможностей для участия в международных благотворительных и социальных проектах;
- организация обсуждений с заинтересованными сторонами: общественными объединениями и некоммерческими организациями, профсоюзами и представителями работодателей, благополучателями, представителями органов государственной власти Федерации и ее субъектов, местных органов власти,

средствами массовой информации и другими, по результатам которых совершенствовать свою деятельность и вырабатывать рекомендации;

Особое значение имеет повышение открытости и прозрачности государственно-общественного партнерства через системы регулярной социальной отчетности, позволяющей улучшать качество деятельности, управлять социальным развитием и нефинансовыми рисками.

Следующим перспективным направлением правового стимулирования институционального становления государственно-общественного партнерства в России является внедрение системы методов, дополнительно стимулирующих развитие *институтов взаимной ответственности* участников партнерства. К числу таких механизмов, в частности, можно отнести экономические и налоговые льготы, введение нефинансовой отчетности для общественных объединений и некоммерческих организаций, увеличение количества и качества проектов государственно-общественных партнерств, стимулы для руководителей общественных и некоммерческих организаций.

Не менее важно выстроить *эффективный диалог* на постоянной основе для институтов гражданского общества с органами государственной власти всех уровней, когда в результате партнеры предлагают инициативы собственной социальной пользы. Следует отметить, что такое взаимодействие начало активно развиваться на федеральном уровне, тогда как на местном и региональном уровнях связано с определенными трудностями.

Среди мер, способствующих диалогу государства и общества, в частности относятся:

- проведение социальных форумов, с целью выработки приоритетов последующего развития с приглашением к участию представителей органов публичной власти и институтов гражданского общества;

- участие институтов гражданского общества в вопросах повестки органов публичной власти;
- разработка и реализация долгосрочных и краткосрочных программ государственно-общественного партнерства в областях сотрудничества;
- участие представителей региональных и муниципальных органов в мероприятиях некоммерческих организаций, в том числе в социальных диалогах с целью выработки конкретных рекомендаций для государства и общества в развитии партнерских программ;
- проведение мероприятий, семинаров, консультаций для развития взаимодействия с участием органов власти, институтов гражданского общества и бизнеса и др.

Государственно-общественное партнерство является одним из основных элементов повышения качества жизни, в связи с чем представляется необходимым дальнейшая разработка документов государственного стратегического планирования с учетом необходимости расширения реализации концепции государственно-общественного партнерства в Российской Федерации.

Еще одним направлением развития концепции является создание механизмов стимулирования, побуждающих к партнерству институтов государства и общества, внедрение их в собственную деятельность.

Данное направление включает разработку и внедрение таких инструментов как финансовые и налоговые льготы для общественных партнеров, создание некоммерческих фондов, средства которых идут на реализацию социально значимых проектов и программ государственно-общественного партнерства, а также создание большего количества и лучшего качества проектов государственно-общественных партнерств, дополнительных стимулов для руководства организаций некоммерческого сектора и др.

Кроме того, развитие государственно – общественного партнерства в России не может осуществляться изолированно от иных направлений стратегического развития страны. В связи с этим представляется необходимым включение мероприятий, направленных на развитие государственно-общественного партнерства в государственную концепцию социально-экономического развития Российской Федерации.

§ 2. Совершенствование правовых стимулов для развития социального предпринимательства как одной из перспективных форм партнерства государства и общества

Необходимо особо остановиться на таком новом явлении в современной общественной жизни как феномен социального предпринимательства.

Социальное предпринимательство – разновидность предпринимательской деятельности, ключевыми целями которой являются социально значимые проблемы, в частности оказание адресной помощи и работа с конкретными нуждами людей. Эта деятельность не является благотворительностью, поскольку основана на самоокупаемости проектов и способна приносить прибыль.

Отличительными особенностями социального предпринимательства являются – ярко выраженная социальная миссия; предпринимательский подход; инновационность; масштабируемость; самоокупаемость финансовая устойчивость.

Поскольку главной отличительной чертой социального предпринимательства является его *социальная миссия*, то развитие этой формы отношений государства и структур общества можно отнести к одной из перспективных форм государственно-общественного партнерства.

Для выявления основных направлений правового регулирования данной деятельности, необходимо определить субъекты экономической деятельности, а также виды такой деятельности, которые очерчивают для законодателя тот

объем общественных отношений, который необходимо создать для благоприятных условий в сфере социального предпринимательства.

В настоящее время деятельность осуществляет множество социальных предприятий. Первым и основным фондом поддержки социального предпринимательства в нашей стране является Фонд региональных социальных программ «Наше будущее».

На настоящий момент отечественных социальных предпринимателей можно условно разделить на три категории.

Первая категория – представители специализированных предприятий (например – ООО «Картонажно-переплетная фабрика», созданная на базе бывшей артели, производит картонную упаковку и обеспечивает работой инвалидов). Вторая категория (наиболее широко представлена в России) – некоммерческие организации, взявшие коммерческий ориентир, путем осуществления предпринимательской деятельности, соответствующей социальным целям этой организации (пример – санкт-петербургский благотворительный фонд «Надежда», выпускающий реабилитационное оборудование для пожилых, инвалидов, людей, перенесших серьёзную травму). Третья категория – представители малого бизнеса, чья цель – не выгода, а решение проблем социально-незащищенных категорий граждан (пример – екатеринбургская организация ООО «Научно-социальный центр «Эльфо» осуществляет психологическую и физическую реабилитацию детей на базе иппотерапии).

Социальное предпринимательство в России активно развивается, но по-прежнему остается «уязвимым» сектором экономики и потому требует мер стимулирования и государственной поддержки.

Обеспечение слаженного правового регулирования данной формы предпринимательства является одним из приоритетных направлений такой поддержки.

Основной нормой, которая закладывает фундамент социального предпринимательства выступает пункт 1 статьи 7 Конституции Российской

Федерации, устанавливающий, что Российская Федерация - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Таким образом, Российская Федерация гарантирует социальную защиту населения и реализует социальную политику, одним из эффективных инструментов которой может и должен стать *институт социального предпринимательства* как взаимовыгодной сферы отношений (государство снижает за счет партнерства бюджетные расходы на финансирование социальной сферы, а социальный предприниматель получает возможности для развития бизнеса и получения доходов).

В настоящее время в российском законодательстве данный вид деятельности не закреплён и отдельно не регулируется. Нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность некоммерческих организаций⁴⁶³, не могут в данном случае решить проблему, поскольку социальное предпринимательство прямо подразумевает на практике осуществляется как некоммерческими организациями, так и коммерческими организациями.

Стоит сделать и оговорку, что согласно российскому законодательству некоммерческая организация вправе заниматься предпринимательской деятельностью лишь в случае, если она будет способствовать достижению целей для которых была создана. К таким видам деятельности можно отнести производство товаров и услуг, приносящее прибыль, но соответствующее уставным целям НКО. Приобретение ценных бумаг, прав имущественного и неимущественного характера, а также их реализация, участие в качестве вкладчика в товариществе на вере. Законами и нормативными правовыми актами Российской Федерации могут накладываться ограничения на деятельность отдельных форм некоммерческих организаций. Таким образом, некоммерческие организации несут ограничения в отдельных правах, в

⁴⁶³ Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

частности в распределении прибыли, ее использовании. В том смысле круг возможностей шире в коммерческих организациях.

Представляется, что предложения регулировать социальное предпринимательство специальным законом⁴⁶⁴, не является целесообразным, поскольку данный вид предпринимательской деятельности не несет в себе специфики собственно общественных отношений, не отличается особой сложностью предмета или метода регулирования.

Более эффективным способом развития социального предпринимательства как формы государственно-общественного партнерства является использование механизма налоговых льгот, мер по инфраструктурной поддержке и частичное софинансирование. Из этого следует, что для стимулирования указанного вида деятельности разумно было бы применять нормы закона о поддержке малого и среднего бизнеса⁴⁶⁵. Кроме того, позитивную роль в создании благоприятных условий для роста социального предпринимательства могли бы создать инвестиционные проекты по поддержке стартапов (типа «Greenfield» и «Brownfield»).

Помимо этого, развитию социального бизнеса могло бы помочь включение в Налоговый Кодекс Российской Федерации⁴⁶⁶ норм, устанавливающих для определенных видов деятельности в сфере социального предпринимательства льготные режимы по налогу на прибыль, а также НДС на социальные товары.

Еще одним способом создания правовых условий для стимулирования социального предпринимательства могла бы стать допуск к участию в качестве стороны в государственно-частном или государственно-

⁴⁶⁴ Ихсанова Г.В. Правовые аспекты социального предпринимательства Зарубежный и Российский опыт // Сборник статей участников IV Международного научного студенческого конгресса «Россия и ВТО: экономические, правовые и социальные аспекты». М.: Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации. 2013. С. 23-27.

⁴⁶⁵ Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4006.

⁴⁶⁶ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (ред. от 23.11.2020) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

общественном партнерстве с возможностью субсидирования таких организаций за счет бюджетных средств в рамках софинансирования. Реализация этой инициативы потребует внесения изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации⁴⁶⁷.

Представляется, что именно внесение точечных изменений и дополнений в уже существующие нормативно-правовые акты, призванные государством регулировать деятельность бизнеса могут решить проблему правового стимулирования процессов становления и развития социального предпринимательства. Подобный «акупунктурный» метод создания благоприятного правового режима снижает риски излишнего наращивания массива действующего законодательства и появления коллизий правовых норм.

⁴⁶⁷ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 22.12.2020) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В современном мире существует сложная взаимозависимость между индивидуальной свободой и уровнем социального развития общества⁴⁶⁸, поэтому для достижения целей саморазвития, и обеспечения устойчивости общества *одинаково* необходимы сильные государственные институты и эффективная правовая система⁴⁶⁹. *Государственно-общественное партнерство* – новое явление в общественной жизни и внутренней политике Российской Федерации, возникшее в результате как объективных перемен в функционировании социума в условиях быстро меняющегося мира и технологической революции, так и в ответ на сознательные действия государства, направленные на поддержку и стимулирование творческой и социальной активности граждан, раскрепощение (либерализацию) экономической жизни и дебюрократизацию⁴⁷⁰.

Во всем мире партнерские отношения все шире используются не только для привлечения частного сектора и организаций гражданского общества в помощь государству для решения важных социальных или инфраструктурных проблем, более адресного доведения государственных услуг до конечного пользователя и иных мероприятий. Не менее важна форма партнерских отношений и в качестве канала для проведения государственной политики. Исследователи считают, что партнерские отношения в современных условиях нередко становятся более эффективным способом реализации государственной политики, чем традиционный подход, когда политические

⁴⁶⁸ Сен А. Развитие как свобода. / Пер. с англ. под. ред. и с послеслов. Р.М. Нуреева. - М.: Новое издательство, 2004. С. 21-29.

⁴⁶⁹ Степашин С.В. Общественный аудит: Может ли общество контролировать расходы бюрократии? - М.: Наука, 2013. С. 19.

⁴⁷⁰ Попова С.М., Яник А.А. Расширение «контактной зоны» государства и общества как актуальный тренд в развитии социально-политической системы России // Социодинамика. - 2015. - № 12. - С.1-22.

мероприятия осуществляются только структурами государства⁴⁷¹, «сверху вниз», в парадигме субъект-объектных отношений. Эта точка зрения представляется тем более обоснованной в связи с цифровой трансформацией практически всех сфер общественных отношений, которая ведет к изменению сложившегося баланса форм и методов осуществления демократии. Масштабное вхождение в общественно-политическую жизнь цифровых технологий и платформенных решений создает условия для развития прямой демократии, начиная от широкого использования ее разнообразных консультативных форм (консультативные референдумы, народные опросы, гражданские инициативы и пр.) к формам императивным.

Непосредственная демократия может и должна серьезно потеснить представительные органы государственной власти в политической системе страны. Эти процессы, связанные с изменениями в сфере отношений человека, общества и государства должны быть осмыслены и отражены в координатах права.

Распространено мнение, что на сегодняшний день в Российской Федерации государственно-общественное партнерство принципиально отсутствует, поскольку в отношениях сторон безусловно доминирует государство. Такого рода позиция исходит из абстрактного представления о партнерстве как о некой идеальной модели. Однако, как представляется, эта модель имеет значение как целевой ориентир, тогда как на практике происходит постоянный поиск эффективного баланса отношений, а потому сам факт установления устойчивых коммуникативных, диалогичных отношений структур государственной власти и гражданского общества уже свидетельствует об изменении ситуации и начавшемся переходе к новой - партнерской модели отношений.

Насколько практическое воплощение окажется близко к идеальной целевой модели, зависит в первую очередь от качественного правового

⁴⁷¹ Kelly C. Measuring the performance of partnerships: Why, What, How, When? // *Geography Compass*. - 2012. – Vol. 6. – No 3. – Pp. 149-162.

регулирования этой сферы. Именно право должно в опережающем, проактивном порядке создать необходимые условия для становления института государственно-общественного партнерства в соответствии с заданной моделью.

Представляется, что развитие и совершенствование правового регулирования отношений партнерского взаимодействия государства и общества для достижения результатов, значимых для прогрессивного развития социума, уже в ближайшей перспективе может сформировать новую, уникальную отрасль права – право государственно-общественного партнерства.

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 – органов публичной власти и структур общества (причем, не только облеченных в форму институтов гражданского общества, но также и неинституционализированных сообществ, включая сетевые).

Второе обстоятельство (объективная необходимость соединения в единый комплекс норм материального и процессуального права) связано с особенностями решаемой задачи правового регулирования и уникальностью условий, в которых этот процесс происходит. Фактически речь идет о регулировании «в режиме реального времени» становящейся на наших глазах новой сферы общественных отношений, причем - в условиях цифровой трансформации государства и общества и быстро меняющегося мира в целом. В подобной ситуации 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 (дополнены) 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.

Исходя из анализа и прогноза направлений развития общественных отношений в сфере партнерского взаимодействия 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 партнерского взаимодействия государства и общества, возникающих в рамках совместной деятельности по достижению целей национального развития.

Политическая функция - регулирование отношений партнерства органов публичной власти и институтов гражданского общества в целях стимулирования социальной и творческой активности граждан, дебюрократизации, 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.

Необходимо отдельно остановиться на прогнозируемой особенности проявления оценочной функции права государственно-общественного партнерства. Анализ функционирования правовых регуляторов в сфере государственно-общественного партнерства показывает появление новых аспектов в оценочной функции права. 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.

Важным эффектом изменения оценочной функции права в результате развития государственно-общественных партнерств на основе демократии участия и консенсусных механизмов принятия решений и оценки их результатов является повышение доверия общества к государству и, соответственно, уровня легитимности решений органов публичной власти.

Опережающее выделение права государственно-общественного партнерства в отдельную отрасль, несмотря на незавершенность его оформления, соответствует логике современного институционального проектирования и ускорит процессы становления института партнерства государства и общества в соответствии с целевой моделью, а также повысит качество и эффективность правопорядка, устанавливаемого в сфере регуляции.

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.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные акты Российской Федерации

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01 июля 2020 г.). Официальный текст опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации. [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001> (дата обращения: 17.03.2021).
2. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.
3. Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-I (ред. от 18.04.2018) «О средствах массовой информации» // Ведомости СНД и ВС Российской Федерации. 1992. № 7. Ст. 300.
4. Закон Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-I (ред. от 29.07.2018) «О защите прав потребителей» // Ведомости СНД и ВС Российской Федерации. 1992. № 15. Ст. 766.
5. Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (ред. от 20.12.2017) «Об общественных объединениях» // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.
6. Федеральный закон от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)» (с изм. и доп., вступ. в силу с 05.10.2020) // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3340.
7. Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (ред. от 29.07.2018) «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.
8. Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 148.

9. Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ (ред. от 05.02.2018) «О свободе совести и о религиозных объединениях» // СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4465.

10. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

11. Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ (ред. от 03.07.2018) «О политических партиях» // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

12. Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 125-ФЗ (ред. от 06.06.2019) «О связи» // СЗ РФ. 2003. № 28. ст. 2895.

13. Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ (ред. от 11.10.2018) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

14. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 11.12.2018) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

15. Федеральный закон от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"» // СЗ РФ. 2004. № 50. Ст. 4950.

16. Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «Об Общественной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.

17. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (ред. от 18.03.2019) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СЗ РФ. 2006. № 31 (Ч.1). Ст. 3448.

18. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О персональных данных» // СЗ РФ. 2006. № 31 (Ч.1). Ст. 3451.

19. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 30.10.2018) «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6228.

20. Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ (ред. от 05.10.2015) «О безопасности» // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 2.

21. Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 31.12.2017) «Об электронной подписи» // СЗ РФ. 2011. № 25. Ст. 2036.

22. Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6730.

23. Федеральный закон от 20 июля 2012 г. № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» // СЗ РФ. 2012. № 30. ст. 4172.

24. Федеральный закон от 20 июля 2012 г. № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» // СЗ РФ. 2012. № 30. ст. 4172.

25. Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 52 (ч. I). Ст. 7007.

26. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4213.

27. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ (ред. от. 29.07.2018) «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном

партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4350.

28. Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 183-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 26 (ч. I). Ст. 3852.

29. Федеральный закон от 25 ноября 2017 г. № 327-ФЗ «О внесении изменений в статьи 10.4 и 15.3 Федерального закона "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" и статью 6 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации"» // СЗ РФ. 2017. № 48. Ст. 7051.

30. Федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 90-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О связи" и Федеральный закон "Об информации, информационных технологиях и о защите информации"» // СЗ РФ. 2019. № 18. Ст. 2214.

31. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 03.08.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 03.09.2018) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

32. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 03.08.2018, с изм. от 11.10.2018) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

33. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 11.10.2018) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 3.

34. Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации (утв. Президентом Российской Федерации 7 февраля 2008 г. № Пр-212) (утратила силу) // Российская газета. 2008. № 34. 16 февраля.

35. Указ Президента Российской Федерации от 4 апреля 1992 г. № 361 «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 17. Ст. 923.

36. Указ Президента Российской Федерации от 8 октября 1992 г. № 1189 «О мерах по защите прав граждан, охране правопорядка и усилению борьбы с преступностью» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 42. Ст. 2373.

37. Указ Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003 - 2004 годах» // СЗ РФ. 2003. № 30. Ст. 3046.

38. Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 (ред. от 12.04.2019) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

39. Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2004 г. № 649 (ред. от 25.08.2010 с изм. от 12.04.2019) «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 21. Ст. 2023.

40. Указ Президента Российской Федерации от 19 мая 2008 г. № 815 (ред. от 13.05.2019) «О мерах по противодействию коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 21. Ст. 2429.

41. Указ Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 261 (ред. от 10.08.2012) «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)» // СЗ РФ. 2009. № 11. Ст. 1277.

42. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2334.

43. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2338.

44. Указ Президента Российской Федерации от 4 марта 2013 г. № 183 (ред. от 23.06.2014) «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса “Российская общественная инициатива”» // СЗ РФ. 2013. № 10. Ст. 1019.

45. Указ Президента Российской Федерации от 8 августа 2016 г. № 398 (ред. от 01.07.2017) «Об утверждении приоритетных направлений деятельности в сфере оказания общественно полезных услуг» // СЗ РФ. 2016. № 33. Ст. 5164.

46. Указ Президента Российской Федерации от 01 декабря 2016 г. № 642 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 49. Ст. 6887.

47. Указ Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 - 2030 годы» // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2901.

48. Указ Президента Российской Федерации от 29 июня 2018 г. № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018 - 2020 годы» // СЗ РФ. 2018. № 27. Ст. 4038.

49. Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2020. № 30. Ст. 4884.

50. Постановление Правительства Российской Федерации от 28 января 2002 г. № 65 (ред. от 09.06.2010) «О федеральной целевой программе "Электронная Россия (2002-2010 годы)"» // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 531.

51. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 313 (ред. от 21.02.2015) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011 - 2020 годы)» // СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. II). Ст. 2159.

52. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 632-р (ред. от 10.03.2009) «О Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года» // СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2372.

53. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 января 2014 г. № 93-р «Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2014. № 5. Ст. 547.

54. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 мая 2001 г. № 8-П от 24 мая 2001 г. № 8-П по делу о проверке конституционности положений части первой ст. 1 и ст. 2 Федерального закона «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» в связи с жалобами граждан А. С. Стах и Г. И. Хваловой // СЗ РФ. 2001. № 22. Ст. 2276.

55. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 4 апреля 2002 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета - Хасэ Республики Адыгея». (Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Н.В. Витрука) // СЗ РФ. 2002. № 15. Ст. 1497.

56. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 июня 2003 г. № 10-П по делу о проверке конституционности Федерального конституционного закона «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон "О референдуме Российской Федерации"» // СЗ РФ. 2003. № 25. Ст. 2564.

57. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 мая 2013 г. № 9-П по делу о проверке конституционности пункта 4 статьи 26 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих

принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Н.М. Моренко // СЗ РФ. 2013. № 21. Ст. 2692.

58. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 08 апреля 2014 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 2 и пункта 7 статьи 32 Федерального закона "О некоммерческих организациях", части шестой статьи 29 Федерального закона "Об общественных объединениях" и части 1 статьи 19.34 Кодекса РФ об административных правонарушениях в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в РФ, фонда "Костромской центр поддержки общественных инициатив", граждан Л.Г. Кузьминой, С.М. Смиренского и В.П. Юкечева» // СЗ РФ. 2014. № 16. Ст. 1921.

59. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. № 30-П по делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 51 статьи 35, частей 2 и 31 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 11 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы // СЗ РФ. 2015. № 50. Ст. 7226.

60. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2016 г. № 26-П по делу о проверке конституционности подпункта 8 пункта 2 статьи 235 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» в связи с запросом Верховного суда Республики Башкортостан // СЗ РФ. 2016. № 50. Ст. 7169.

61. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13 апреля 2017 г. № 11-П по делу о проверке конституционности части 2 статьи 40, частей 10 и 11 статьи 42 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»,

пунктов 2 и 3 части 1 статьи 128 и части 10 статьи 239 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в связи с жалобой граждан И.Л. Трунова и М.В. Юревича // СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2655.

62. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 ноября 2018 г. № 42-П по делу о проверке конституционности части 15 статьи 239 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в связи с жалобой регионального отделения политической партии «Справедливая Россия» в городе Санкт-Петербурге // СЗ РФ. 2018. № 48. Ст. 7491.

63. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 9 января 2019 г. № 1-П по делу о проверке конституционности части 1 статьи 16 и части 1 статьи 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» в связи с жалобой гражданина Г.П. Кристова // СЗ РФ. 2019. № 3. Ст. 278.

64. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19 декабря 2019 г. № 41-П «По делу о проверке конституционности подпункта 15 пункта 2 статьи 146 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с запросом Арбитражного суда Центрального округа» // СЗ РФ. 2019. № 52 (ч. II). Ст. 8138.

65. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июля 2016 г. № 1422-О по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности пункта 1 статьи 30 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 30. Ст. 4981.

66. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 10 ноября 2016 г. № 2561-О «По запросу Арбитражного суда Алтайского края о проверке конституционности пункта 4.1 статьи 161 Налогового кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2017. № 3. С. 105-113.

67. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 26 октября 2017 г. № 2500-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Малицкого Андрея Михайловича на нарушение его конституционных прав подпунктом «а» пункта 1 и подпунктом «а» пункта 8 статьи 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». [Электронный ресурс]. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision300664.pdf> (дата обращения: 17.03.2021).

68. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 26 ноября 2018 года № 3054-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы акционерного общества "Группа "Илим" на нарушение конституционных прав и свобод пунктами 1 и 2 статьи 171 и пунктом 1 статьи 172 Налогового кодекса Российской Федерации». [Электронный ресурс]. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision367595.pdf> (дата обращения: 17.03.2021).

69. Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 № 1-З «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти", а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1855.

Нормативные акты субъектов Российской Федерации

70. Закон Алтайского края от 14 июня 2007 г. № 55-ЗС (ред. от 01.02.2017) «О социальном партнерстве в Алтайском крае» // Сборник законодательства Алтайского края. 2007. № 134. ч. 1.

71. Закон Архангельской области от 27 мая 1998 г. № 73-16-ОЗ (ред. от 28.10.2016) «О социальном партнерстве в сфере труда в Архангельской области и разграничении полномочий органов публичной власти Архангельской области по регулированию отдельных трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений» // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов второго созыва. 1998. № 16.

72. Закон Забайкальского края от 26 февраля 2015 г. № 1131-ЗЗК «Об отдельных вопросах регулирования социального партнерства в сфере труда на территории Забайкальского края» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 07.06.2016 г.

73. Закон Архангельской области от 27 мая 1998 г. № 73-16-ОЗ (ред. от 28.10.2016) «О социальном партнерстве в сфере труда в Архангельской области и разграничении полномочий органов публичной власти Архангельской области по регулированию отдельных трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений» // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов второго созыва 1998. № 16.

74. Закон Владимирской области от 13 ноября 2003 № 117-ОЗ (ред. от 07.12.2015) «Об областной трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений в рамках социального партнерства» // Владимирские ведомости. 2003. № 254-255 (1739-1740). 26 октября.

75. Закон Владимирской области от 29 декабря 2016 г. № 154-ОЗ (ред. от 09.03.2017) «Об Общественной палате Владимирской области» // Владимирские ведомости. 2016. № 207. 31 декабря.

76. Закон Волгоградской области от 1 октября 2017 № 82-ОД (ред. от 04.06.2018) «Об Общественной палате Волгоградской области» // Волгоградская правда. 2017. № 169. 13 октября.

77. Закон Волгоградской области от 21 октября 2008 г. № 1748-ОД (ред. от 24.03. 2015) «О социальном партнерстве в Волгоградской области» // Волгоградская правда. 2008. № 200. 29 октября.

78. Закон Волгоградской области от 25 апреля 2007 г. № 1452-ОД (ред. от 16.02.2018) «О публичных (общественных) слушаниях» // Волгоградская правда. 2007. № 78. 28 апреля.

79. Закон Воронежской области от 2 июля 2008 г. № 66-ОЗ «Об Общественной палате Воронежской области» // Молодой Коммунар. 2008. 12 июля.

80. Закон Воронежской области от 29 апреля 1998 г. № 40-П-ОЗ «О социальном партнерстве» // Газета «Коммуна». 1998. 28 мая.

81. Закон Еврейской автономной области от 27 апреля 2005 г. № 485-ОЗ «Об областной трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений» // Собрание законодательства Еврейской автономной области. 2006. № 6.

82. Закон Еврейской автономной области от 27 апреля 2005 г. № 485-ОЗ «Об областной трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений» // Собрание законодательства Еврейской автономной области. 2006. № 6.

83. Закон Ивановской области от 10 декабря 2016 г. № 117-ОЗ «Об органах социального партнерства в сфере труда в Ивановской области» // Собрание законодательства Ивановской области. 2016. № 49 (818).

84. Закон Иркутской области от 15 ноября 2002 г. № 58-ОЗ «О трехсторонней комиссии Иркутской области по регулированию социально-трудовых отношений» (Утратил силу) // Ведомости Законодательного собрания Иркутской области. 2002. № 22.

85. Закон Иркутской области от 2 ноября 1998 г. № 49-ОЗ «Об организационных и правовых основах социального партнерства в Иркутской области» (Утратил силу) // Ведомости Законодательного собрания Иркутской области. 1998. № 24.

86. Закон Кабардино-Балкарской Республики от 22 июля 2008 г. № 50-РЗ «О социальном партнерстве в сфере труда в Кабардино-Балкарской

Республике» (с изм. 13.06.2017) // Официальная Кабардино-Балкария. 2008. № 38. 25 июля.

87. Закон Калининградской области от 8 июля 1998 г. № 86 (ред. 30.03.2018 г.) «О социальном партнерстве в Калининградской области» // Газета «Дмитрия Донского, 1». 1998. № 16. 22 июля.

88. Закон Калининградской области от 8 июля 1998 г. № 86 (ред. от 30.03.2018) «О социальном партнерстве в Калининградской области» // газета «Дмитрия Донского, 1». 1998. № 16. 22 июля.

89. Закон Калужской области от 14 ноября 2000 г. № 62-ОЗ «О социальном партнерстве в Калужской области» // Весть. 2000. № 271. 22 ноября.

90. Закон Камчатского края от 4 июля 2008 г. № 79 «О социальном партнерстве в сфере труда в Камчатском крае» // Официальные ведомости. 2008. № 117-118. 15 июля.

91. Закон Камчатского края от 4 июля 2008 г. № 79 «О социальном партнерстве в сфере труда в Камчатском крае» // Официальные ведомости. 2008. № 117-118.

92. Закон Кемеровской области от 2 ноября 1998 г. № 51-ОЗ «О социальном партнерстве в Кемеровской области» (Утратил силу) // Законодательный вестник Законодательного Собрания Кемеровской области. 1998. № 6.

93. Закон Кемеровской области от 5 апреля 2011 года № 30-ОЗ «О взаимодействии органов публичной власти Кемеровской области с некоммерческими организациями» // Кузбасс. 2011. № 62. 12 апреля.

94. Закон Красноярского края от 5 декабря 2013 г. № 5-1908 (ред. от 22.02.2018) «О краевых социальных грантах» // Ведомости высших органов публичной власти Красноярского края. 2013. № 52 (627); закон Чеченской Республики от 30 декабря 2016 г. №49-РЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка на территории Чеченской Республики» // Официальный сайт Парламента Чеченской Республики. URL: <http://www.>

parlamentchr.ru/dokumenty/legislation/zakony2016/4229-49-rz-ob-uchastii-grazhdan-v-okhrane-obshchestvennogo-poryadka-na-territorii-chechenskoj respubliki (дата обращения: 17.03.2021).

95. Закон Курганской области от 26 августа 1997 г. № 593 «О государственной поддержке деятельности общественных объединений в Курганской области» // Ведомости Курганской области. 1997. № 6.

96. Закон Ленинградской области от 15 марта 2017 г. № 12-оз «О социальном партнерстве в сфере труда в Ленинградской области и признании утратившими силу некоторых областных законов» // [Электронный ресурс] lenobl.ru: Официальный интернет-портал Администрации Ленинградской области <http://www.lenobl.ru>, 16.03.2017.

97. Закон Ленинградской области от 22 сентября 1998 г. № 34-ОЗ «О социальном партнерстве в Ленинградской области» // Вестник правительства Ленинградской области. 1998. № 11. (выпуск 15.02.1999).

98. Закон Мурманской области от 16 июня 1997 г. № 68-01-ЗМО «О социальном партнерстве в Мурманской области» (Утратил силу) // Мурманский Вестник. 25 июня 1997 г. № 118.

99. Закон Мурманской области от 4 ноября 2002 г. № 361-01-ЗМО (ред. от 06.03.2017) «Об областной трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений» // Мурманский вестник. 2002. № 218-219. 13 ноября.

100. Закон Мурманской области от 4 ноября 2002 г. № 361-01-ЗМО «Об областной трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений» // Мурманский вестник. 2002. № 218. № 219. 13 ноября.

101. Закон Новгородской области от 30 апреля 2013 г. № 244-ОЗ «О социальном партнерстве в сфере труда в Новгородской области» // Новгородские ведомости. 2013. № 16. 8 мая.

102. Закон Новосибирской области от 19 декабря 1997 г. № 89-ОЗ (ред. от 02.03.2017) «О социальном партнерстве Новосибирской области» // Ведомости Новосибирского областного Совета депутатов. 1997. № 52.

103. Закон Орловской области от 6 июня 2016 г. № 1950-ОЗ «О социальном партнерстве в сфере труда в Орловской области» // Орловская правда. 2016. № 63. 10 июня.

104. Закон от 15 ноября 2013 г. № 64-РЗ (ред. от 06.04.2018) «О деятельности трехсторонних комиссий по регулированию социально-трудовых отношений в Республике Алтай» // Сборник законодательства Республики Алтай. 2013. № 106. Ст. 194.

105. Закон от 6 декабря 2005 г. № 252-З «Об органах социального партнерства в Республике Башкортостан» // Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан, 2006, № 3 (225), Ст. 53.

106. Закон Пензенской области от 29 июня 2006 г. № 1064-ЗПО «О системе социального партнерства в Пензенской области» // Ведомости ЗС Пензенской области. 2006. № 34 (часть 1). С. 73.

107. Закон Псковской области от 11 июля 2012 г. № 1194-ОЗ «О социальном партнерстве в сфере труда в Псковской области» // Псковская Правда. 2012. №151. 13 июля.

108. Закон Республики Алтай от 15 ноября 2013 г. № 64-РЗ (ред. от 06.04.2018) «О деятельности трехсторонних комиссий по регулированию социально-трудовых отношений в Республике Алтай» // Сборник законодательства Республики Алтай. 2013. № 106.

109. Закон Республики Алтай от 26 мая 1998 г. № 4-9 «О социальном партнерстве в Республике Алтай» (утратил силу) // Ведомости Государственного Собрания - Эл Курултай Республики Алтай. 1998. № 4 (29)

110. Закон Республики Башкортостан от 3 апреля 2009 г. № 108-з «Об Общественной палате Республики Башкортостан» // Республика Башкортостан. 2009. № 70 (26805)

111. Закон Республики Бурятия от 9 мая 2018 г. № 2940-V «О государственной поддержке территориального общественного самоуправления в Республике Бурятия» // Бурятия, 2018. № 191. 24 июля

112. Закон Республики Бурятия от 9 мая 2018 г. № 2942-V «Об Общественной палате Республики Бурятия» // Бурятия. № 192. 24 июля.

113. Закон Республики Дагестан от 10 апреля 2017 г. № 23 «О правовых основах развития межнациональных отношений в Республике Дагестан» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. Номер опубликования: 0500201704110003.

114. Закон Республики Калмыкия от 16 февраля 2004 г. № 10-III-3 (ред. от 04.07.2016) «О республиканской трехсторонней Комиссии по регулированию социально-трудовых отношений» // Хальмг унн. 2004. № 42-43. 20 февраля.

115. Закон Республики Карелия от 13 февраля 2001 г. № 474-ЗРК (ред. от 29.09.2004) «О социальном партнерстве в Республике Карелия». // Собрание законодательства Республики Карелия. 2001. № 2.

116. Закон Республики Крым от 17 июля 2014 г. №28 -ЗРК «О социальном партнерстве в Республике Крым» // Ведомости Государственного Совета Республики Крым. 2014. № 1. Часть 1.

117. Закон Республики Крым от 17 июля 2014 года №28-ЗРК «Об органах социального партнерства в Республике Крым» // Российская газета. 2014. 19 июня.

118. Закон Республики Мордовия от 4 ноября 1996 г. № 43-З «О социальном партнерстве» // Ведомости Государственного Собрания. 1997. № 19.

119. Закон Республики Северная Осетия (Алания) от 16 октября 2009 г. № 40-РЗ «О социальном партнерстве в сфере труда» // Северная Осетия. 2009. № 212 (25506). 18 ноября.

120. Закон Республики Татарстан от 26 июля 2004 г. № 42-ЗРТ (ред. от 16.02.2007 г.) «Об органах социального партнерства в Республике Татарстан» // Газета Республика Татарстан. 2004. № 154. 31 июля.

121. Закон Ростовской области от 16 декабря 2009 г. № 345-ЗС «Об органах социального партнерства в Ростовской области» // Наше время. 2009. № 446-453. 23 декабря.

122. Закон Санкт-Петербурга «О дополнительных мерах по противодействию коррупции в Санкт-Петербурге» от 14.11.2008 № 674-122 // Санкт-Петербургские ведомости. 2008. № 224.

123. Закон Саратовской области от 19 июня 1999 г. № 31-СЗО (ред. от 02.06.2015) «О социальном партнерстве в сфере труда» // Информационный бюллетень Саратовской областной Думы. 1999. № 19. Стр. 16.

124. Закон Свердловской области «О противодействии коррупции в Свердловской области» от 20.02.2009 № 2-ОЗ // Областная газета. 2009. № 51-52.

125. Закон Смоленской области от 25 ноября 1999 г. «О дополнительных правах и гарантиях деятельности профессиональных союзов в Смоленской области» // Вестник Смоленской областной Думы и Администрации Смоленской области. 2000 г. № 8.

126. Закон Тверской области от 9 января 2004 года № 04-ЗО «О трехсторонних комиссиях по регулированию социально-трудовых отношений в Тверской области» // Тверские ведомости. 2004. № 3 (1450). 16-22 января.

127. Закон Тульской области от 2 ноября 2007 г. № 889-ЗТО (ред. от 26.01.2017) «О социальном партнерстве в сфере труда» // Вестник Тульской областной Думы. 2007. № 8-10(139-141). Часть 3.

128. Закон Ульяновской области от 24 декабря 2012 г. № 214-ЗО (ред. от 02.03.2017) «О регулировании некоторых вопросов социального партнерства в сфере труда на территории Ульяновской области» // Ульяновская правда. 2012. № 146. 28 декабря.

129. Закон Хабаровского края от 31 марта 1999 г. № 114 (ред. от 29.06.2016) «О социальном партнерстве в сфере труда» // Сборник нормативных актов Законодательной Думы Хабаровского края. 1999. № 3.

130. Закон Чеченской Республики от 19 мая 2009 г. №35-РЗ «Об общественной палате Чеченской Республики» // [Электронный ресурс] parlamentchr.ru: официальный сайт Парламента Чеченской Республики. URL: <http://www.parlamentchr.ru/dokumenty/legislation/2009/463-35-rz-19-05-09-goda-ob-obshchestvennoj-palate-chr> (дата обращения: 17.03.2021).

131. Закон Чувашской Республики от 1 марта 2011 г. № 6 (ред. от 01.11.2014) «Об Общественной палате Чувашской Республики» // Республика. 2011. № 9 (858). 3 марта.

132. Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 22 июня 2007 г. № 78-ЗАО «О социальном партнерстве в сфере труда в Ямало-Ненецком автономном округе» // Красный Север. 2007. № 128. 6 июля.

133. Закон Ярославской области от 6 декабря 2012 г. № 56-з (ред. от 25.12.2017) «О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Ярославской области» // Документ-Регион. 11.12.2012. № 102.

134. Постановление администрации Владимирской обл. от 31 декабря 2014 г. № 1403 (ред. от 10.03.2017) «О порядке образования общественных советов при органах исполнительной власти Владимирской области» // Владимирские ведомости, 2014. № 258. 31 декабря.

135. Постановление администрации города Орск Оренбургской области от 06.07.2017 № 3908-п «О развитии социального партнерства в сфере труда» // Орская газета. 2017. № 27. 12 июля.

136. Постановление Волгоградской областной Думы от 16 октября 2014 № 2/53 (ред. от 23.03.2017) «О Положении о комитете Волгоградской областной Думы по культуре, делам национальностей и казачества, вопросам общественных объединений, религиозных организаций и информационной политики» // Справочно-правовая система «Гарант»: текст постановления официально опубликован не был [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/24715005/> (дата обращения: 17.03.2021).

137. Постановление Волгоградской областной Думы от 16 октября 2014 г. № 2/53 (ред. от 23.03.2017) «О Положении о комитете Волгоградской областной Думы по культуре, делам национальностей и казачества, вопросам общественных объединений, религиозных организаций и информационной политики» // Справочно-правовая система «Гарант»: текст постановления официально опубликован не был [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/24715005/> (дата обращения: 17.03.2021).

138. Постановление губернатора Астраханской области от 23 сентября 2003 г. № 454 «Об управлении по работе с общественно-политическими объединениями граждан и национально-культурными обществами аппарата Губернатора Астраханской области» // Астраханские известия. 2003. № 41. 9 октября.

139. Постановление губернатора Астраханской области от 23 сентября 2003 г. № 454 «Об управлении по работе с общественно-политическими объединениями граждан и национально-культурными обществами аппарата губернатора Астраханской области» // Астраханские известия. 2003. № 41. 9 октября.

140. Постановление губернатора Владимирской области от 29 сентября 2006 г. № 663 (ред. от 17.09.2018) «О порядке общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов Владимирской области» // Владимирские ведомости. 2006. № 207. 11 октября.

141. Постановление губернатора Волгоградской области от 20 декабря 2012 г. № 1270 (ред. от 01.11.2017) «Об определении единых специально отведенных или приспособленных мест для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений, а также для массового присутствия граждан для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера в муниципальных образованиях Волгоградской области» // Волгоградская правда. 2012. № 241. 21 декабря.

142. Постановление губернатора Волгоградской области от 20 декабря 2012 г. № 1270 (ред. от 01.11.2017) «Об определении единых специально отведенных или приспособленных мест для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений, а также для массового присутствия граждан для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера в муниципальных образованиях Волгоградской области» // Волгоградская правда. 2012. № 241. 21 декабря.

143. Постановление Губернатора Мурманской области от 6 декабря 2000 г. № 505-ПГ «О составе областной трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений» (вместе с Положением об областной трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений) // Мурманский вестник. 2000. № 244. 22 декабря.

144. Постановление губернатора Самарской области от 03.07.2003 № 252 «О Концепции партнерства органов публичной власти Самарской области, органов местного самоуправления и негосударственных некоммерческих организаций по развитию гражданского общества» // Справочно-правовая система «Гарант»: текст постановления официально опубликован не был. URL: <http://base.garant.ru/8304919/> (дата обращения: 17.03.2021).

145. Постановление Правительства Архангельской области от 5 августа 2014 г. № 318-пп (ред. от 25.09.2018) «Об утверждении Порядка принятия решений о заключении государственных контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для обеспечения государственных нужд Архангельской области, соглашений о государственно-частном партнерстве и концессионных соглашений от имени Архангельской области на срок, превышающий срок действия утвержденных в областном законе об областном бюджете на очередной финансовый год и плановый период лимитов бюджетных обязательств» // Волна. 2014. № 31. 12 августа.

146. Постановление Правительства Вологодской области от 8 декабря 2014 г. № 1095 «Об областном государственном-общественном координационном совете по подготовке квалифицированных рабочих, служащих и специалистов среднего звена» // Красный Север. 2014. № 138. 13 декабря.

147. Постановление Правительства Еврейской автономной области от 14 июля 2003 г. № 143-пп «О Концепции взаимодействия органов публичной власти ЕАО с некоммерческими организациями» // Биробеджанерстен штерн. 2003. № 54 (13491). 31 июля.

148. Постановление правительства Кабардино-Балкарской Республики от 2 апреля 2010 г. № 52-ПП «О Концепции государственно-общественного партнерства до 2015 года» // Кабардино-Балкарская правда. 2010. № 17 (143). 30 апреля.

149. Постановление правительства Магаданской области от 6 ноября 2014 г. № 947-пп» (ред. от 14.09.2018) «Об утверждении Государственной программы Магаданской области "Содействие развития институтов гражданского общества, укреплению единства российской нации и гармонизации межнациональных отношений в Магаданской области" на 2015-2020 годы» // Магаданская правда. 2014. № 92. 19 ноября.

150. Постановление Правительства Республики Бурятия от 30 мая 2016 г. № 225 «Об утверждении Государственной программы Республики Бурятия "Развитие гражданского общества и поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций в Республике Бурятия (2016 - 2021 годы)" и о внесении изменений в постановление Правительства Республики Бурятия от 10 апреля 2013 г. № 180 «Об утверждении Государственной программы Республики Бурятия «Совершенствование государственного управления» // Официальный Интернет-портал Правительства Республики Бурятия www.egov-buryatia.ru, 31.05.2016. (дата обращения: 17.03.2021).

151. Постановление правительства Республики Бурятия от 5 марта 2014 г. № 84 «Об утверждении Концепции развития государственно-общественного

управления образованием в Республике Бурятия на период 2014 - 2020 гг.» // Бурятия. 2014. № 33. 7 марта.

152. Постановление правительства Санкт-Петербурга от 12 февраля 2008 г. № 121 «О Концепции взаимодействия исполнительных органов публичной власти Санкт-Петербурга с общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями «Общественно-государственное партнерство» на 2008-2011 годы» // Вестник Администрации Санкт-Петербурга. 2008. № 3.

153. Постановление правительства Санкт-Петербурга от 12 февраля 2008 года № 121 (ред. от 20.07.2010) «О Концепции взаимодействия исполнительных органов публичной власти Санкт-Петербурга с общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями "Общественно-государственное партнерство" на 2008-2011 годы» // Вестник Администрации Санкт-Петербурга. 2008. № 3.

154. Постановление правительства Ульяновской области от 31 августа 2018 г. № 404-П «Об утверждении Порядка определения объема и предоставления субсидий из областного бюджета Ульяновской области в целях финансового обеспечения затрат некоммерческих организаций в связи с развитием государственно-частного партнерства на территории Ульяновской области» // Ульяновская правда. 2018. № 69(24143). 21 сентября.

155. Постановление Правительства Чукотского автономного округа от 26 января 2018 г. № 19 (ред. от 13.09.2018) «О предоставлении грантов некоммерческим организациям на продвижение объектов событийного туризма на территории Чукотского автономного округа» (вместе с Порядком предоставления гранта некоммерческим организациям на продвижение объекта событийного туризма - гонка на собачьих упряжках "Надежда", Порядком предоставления гранта некоммерческим организациям на продвижение объекта событийного туризма - регата на кожаных байдарках "Берингия", Порядком предоставления гранта некоммерческим организациям

на продвижение объекта событийного туризма - гонка на оленьих упряжках) // Ведомости. 2018. № 4(843). 2 февраля.

156. Постановление Смоленской областной Думы от 27 ноября 2002 г. № 240 «О проекте областного закона "О социальном партнерстве"» // Вестник Смоленской областной Думы и Администрации Смоленской области. 2002. № 13.

157. Приказ департамента культуры Костромской области от 14 июля 2016 года №161 «О создании Общественного совета при департаменте культуры Костромской области» // adm44.ru: портал государственных органов Костромской области. [Электронный ресурс] URL: <http://www.adm44.ru/collpubl/view.aspx?id=1939> обращения: 01.11.2018).

158. Приказ министерства социальной политики Удмуртской Республики от 9 февраля 2018 г. №53 «Об утверждении Положения о секторе социального партнёрства» // [Электронный ресурс:] Официальный сайт министерства социальной политики Удмуртской Республики. URL: www.minsoc18.ru (дата обращения: 17.03.2021); Положение о Министерстве по национальной политике Республики Дагестан Утверждено постановлением Правительства Республики Дагестан от 28 января 2014 г. № 25 // Дагестанская правда. 05.12.2017. № 346-347.

159. Приказ министерства социальной политики Удмуртской Республики от 9 февраля 2018 №53 г. «Об утверждении Положения о секторе социального партнёрства» // [Электронный ресурс] minsoc18.ru: Официальный сайт министерства социальной политики Удмуртской Республики. URL” www.minsoc18.ru. (дата обращения: 17.03.2021).

160. Приказ министерства труда и социальной политики Республики Тыва от 6 октября 2016 г. №320 (ред. от 07.08.2018) «Об утверждении Административного регламента Министерства труда и социальной политики Республики Тыва по предоставлению государственной услуги регистрации коллективных договоров» // mintrudtuva.ru: Официальный сайт министерства

труда и социальной политики Республики Тыва. [Электронный ресурс]. URL: <http://mintrudtuva.ru> (дата обращения: 17.03.2021).

161. Приказ управления труда и занятости Орловской области от 10 октября 2016 г. № 137 (ред. от 02.07.2018) «Об утверждении Административного регламента предоставления управлением труда и занятости Орловской области государственной услуги по уведомительной регистрации отраслевых (межотраслевых) соглашений, заключенных на региональном уровне социального партнерства» // Справочно-правовая система ГАРАНТ: текст приказа опубликован не был [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/45054362/> (дата обращения: 17.03.2021).

162. Распоряжение администрации Ненецкого автономного округа от 1 марта 2013 г. № 18-р «Об утверждении Плана мероприятий («дорожной карты») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности здравоохранения в Ненецком автономном округе» // Справочная правовая система КонсультантПлюс: Документ опубликован не был [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW913;n=20117#04267304427143708> (дата обращения: 17.03.2021).

163. Распоряжение администрации Ненецкого автономного округа от 1 марта 2013 г. № 18-р «Об утверждении Плана мероприятий («дорожной карты») "Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности здравоохранения в Ненецком автономном округе"» // Справочная правовая система КонсультантПлюс: Документ опубликован не был [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW913;n=20117#04267304427143708> (дата обращения: 17.03.2021).

164. Распоряжение Губернатора Амурской области от 11 октября 2016 г. № 146-р «О дополнительных мерах по повышению эффективности социального партнерства в Амурской области» // Официальный интернет-

портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. Номер опубликования: 2800201610140007.

165. Распоряжение Правительства Белгородской области от 19 февраля 2018 г. № 75-рп «О взаимодействии органов исполнительной власти Белгородской области с некоммерческими организациями, осуществляющими свою деятельность на территории Белгородской области» (вместе с Положением о взаимодействии органов исполнительной власти Белгородской области с некоммерческими организациями, осуществляющими свою деятельность на территории Белгородской области) // Сайт Вестник нормативных правовых актов Белгородской области <http://www.zakon.belregion.ru>. 21.02.2018 г. (дата обращения: 17.03.2021).

166. Распоряжение Правительства Белгородской области от 19 февраля 2018 г. № 75-рп «О взаимодействии органов исполнительной власти Белгородской области с некоммерческими организациями, осуществляющими свою деятельность на территории Белгородской области» (вместе с Положением о взаимодействии органов исполнительной власти Белгородской области с некоммерческими организациями, осуществляющими свою деятельность на территории Белгородской области) // Сайт Вестник нормативных правовых актов Белгородской области <http://www.zakon.belregion.ru>. 21.02.2018 г. (дата обращения: 17.03.2021).

167. Распоряжение председателя Парламента Чеченской Республики от 15 ноября 2016 г. № 002-рп «О создании общественного совета и утверждении положения об общественном совете при Парламенте Чеченской Республики по вопросам нормирования закупок товаров, работ, услуг» // Parlamentchr.ru: официальный сайт парламента Чеченской Республики. [Электронный ресурс] URL: <http://parlamentchr.ru/protivodejstvie-korrupsii/obshchestvennyj-sovet-pri-parlamente-chechenskoj-respubliki-po-voprosam-normirovaniya-zakupok/3997-rasporyazhenie-o-sozdanii-obshchestvennogo-soveta-i-utverzhdanii-polozheniya-ob-obshchestvennom-sovete-pri-parlamente-chechenskoj-respubliki-po-voprosam-normirovaniya-zakupok-tovarov-rabot-uslug> (дата обращения: 17.03.2021).

168. Соглашение между Коллегией администрации Кемеровской области и АО «Холдинговая Компания «Сибирский Деловой Союз» о социально-экономическом сотрудничестве на 2018 год. [Электронный ресурс]. URL: <https://ako.ru/documents/dogovory-i-soglasheniya/perechen-dogovorov-i-soglasheniy.php> (дата обращения: 17.03.2021).

169. Соглашение между Правительством Республики Марий Эл, союзом «Объединение организаций профсоюзов Республики Марий Эл» и республиканским объединением работодателей на 2016 – 2018 гг. А также дополнительное соглашение между Правительством Республики Марий Эл, Союзом «Объединение организаций профсоюзов Республики Марий Эл» и республиканским объединением работодателей о минимальной заработной плате в Республике Марий Эл на 2018 год» // Марийская правда. 2017. № 78. 13 октября.

170. Соглашение о стратегическом партнерстве между федеральным государственным автономным образовательным учреждением высшего образования «Дальневосточный федеральный университет» и Коллегией Администрации Кемеровской области (дата подписания 11.09.2018 г.); Соглашение о сотрудничестве между Федеральным государственным бюджетным образовательным учреждением высшего образования «Кемеровский государственный университет», Негосударственным образовательным учреждением дополнительного профессионального образования Московская Школа Управления «СКОЛКОВО» и Коллегией Администрации Кемеровской области (дата подписания 25.05.2018 г.) // [Электронный ресурс] ako.ru: Официальный сайт Администрации Кемеровской области. [Электронный ресурс]. URL: <https://ako.ru/documents/dogovory-i-soglasheniya/perechen-dogovorov-i-soglasheniy.php> (дата обращения: 17.03.2021).

171. Указ главы Республики Ингушетия «О Совете при Главе Республики Ингушетия по развитию гражданского общества и правам человека» от 31 декабря 2017 г. № 19 // Справочно-правовая система «Гарант»:

текст постановления официально опубликован не был [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/ingush/1092810/> (дата обращения: 17.03.2021).

172. Указ президента Республики Башкортостан от 8 апреля 2014 г. № УП-85 «О порядке образования общественных советов при республиканских органах исполнительной власти» // Ведомости Государственного Собрания - Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 2014. № 13(451). Ст. 570.

173. Указ президента Республики Татарстан от 17 ноября 2015 г. № УП-1105 «О развитии социального партнерства в сфере труда в Республике Татарстан» // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2015. № 86. Ст. 2947.

174. Устав (Основной закон) Омской области 26.12.1995. Глава 2. Социальное партнерство // Ведомости Законодательного Собрания Омской области. 1995. № 6. Ст. 155.

175. Устав (Основной закон) Омской области от 26 декабря 1995 г. (ред. от 22.08.2018) // Ведомости Законодательного Собрания Омской области. 1995. № 6. Ст. 155.

Документы международных организаций

176. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (заключена в г. Страсбурге 27.01.1999) ратифицирована Федеральным законом от 25.07.2006 № 125-ФЗ // Бюллетень международных договоров. 2009. № 9.

177. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) ратифицирована Российской Федерацией Федеральным законом от 8 марта 2006 № 40-ФЗ // Бюллетень международных договоров. 2006. № 10.

178. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 20 декабря 2013 г. № A/RES/68/234 «На пути к глобальному партнерству: принципиальный подход к укреплению сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и всеми соответствующими партнерами». [Электронный ресурс]. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/68/234> (дата обращения: 17.03.2021).

179. OECD Recommendation on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships. Paris: OECD Publishing, 2012. – 28 p.

180. Successful partnerships: a guide. Wien: OECD Forum on Partnerships and Local Governance, 2006. – 35 p.

181. Talking the Walk: A Communication Manual for Partnership Practitioners / McManus S., Tennyson R. International Business Leaders Forum on behalf of The Partnering Initiative, 2008. – 110 p.

Комментарии к Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству

182. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. Л.В. Лазарева, В.Д. Зорькина. - М.: Изд-во «Эксмо», 2009. – 1056 с.

183. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. проф. В.Д. Зорькина - 3-е изд., пересмотр. - М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2013. – 1040 с.

Монографии и научные издания

184. Benchmark Global e-Government Development – 2018; UN e-Government Survey. United Nation Department of Economic and Social Affairs [Электронный ресурс]. URL: <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN97854.pdf> (дата обращения 09.10.2010).

185. Brinkerhoff J. M. Partnership for international development: Rhetoric or Results? - London: Lynne Rienner Publishers, 2002. – 205 p.

186. Civil Society in Central and Eastern Europe: Challenges and Opportunities / Eds. P. Vador, N. Traxler, R. Millner, M. Meyer. - Vienna: ERSTE Stiftung Studies, 2017. – 310 p.
187. Coleman S., Norris D. A New Agenda for E-Democracy. Forum Discussion Paper. № 4. - Oxford: Oxford Internet Institute, 2005.
188. Democracy Transformed?: Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies / Eds. B.E. Cain, R.J. Dalton, S.E. Scarrow. - Oxford, UK: Oxford University Press, 2006. – 309 p.
189. Devolution and Constitutional Change / Eds. P. Carmichael, C. Knox and R. Osborne. – Manchester: Manchester University Press, 2007.
190. Explaining Civil Society Development: A Social Origins Approach / L.M. Salamon, S.W. Sokolowski, M.A. Haddock. - Baltimore, MA: Johns Hopkins University Press, 2017. – 344 p.
191. Fotopoulos T. Towards an Inclusive Democracy: the crisis of the growth economy and the need for a new liberatory project. - London: Cassell, 1997. – 401 p.
192. Fowler A. Striking a balance: a guide to enhancing the effectiveness of non- governmental organisations in international development. - Oxon, UK: Earthscan, 1997. – 320 p.
193. Fukuyama F. Trust and the Creation of Prosperity. - New York, NY: Free Press, 1995. – 457 p.
194. Giddens A. Modernity and Self-Identity: Self and Society in the Late Modern Age. - Cambridge, UK: Polity Press, 1991. – 264 p.
195. Giddens A. The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration. - Cambridge: Polity Press, 1984. – 402 p.
196. Giddens A. The Third Way: The Renewal of Social Democracy. - Cambridge: Polity Press, 1998. - 176 p.
197. Giddens A. Runaway World: How Globalization is Reshaping Our Lives. - New York, NY: Routledge, 2003. – 124 p.

198. Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector. The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project / L.M. Salamon, H. K. Anheier, R. List, S. Toepler, S. W. Sokolowski and Associates. - Baltimore, MA: The Johns Hopkins University. Center for Civil Society Studies, 1999. - 512 c.
199. Habermas J. Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft. - Frankfurt a. M.: Suhrkamp Verlag, 1962. – 291 s.
200. Inglehart R. Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies. - Princeton, NJ: Princeton University Press, 1997. – 464 p.
201. Neumayr, M., Schneider, U., Meyer, M., Haider, A. The non-profit sector in Austria: An economic, legal and political appraisal. Working Papers. - Vienna: Institut für Sozialpolitik, 2007. – 20 p.
202. Peterson J. Policy Networks'. Political Science Series № 89. - Vienna: Institute for Advanced Studies, 2003. – 29 p.
203. Promise and Problems of E-Democracy: Challenges of Online Citizen Engagement. - Paris: OECD Publishing, 2003. – 162 p.
204. Public-private partnerships: theory and practice in international perspective / Ed. S.P. Osborne. - London: Routledge, 2000. – 368 p.
205. Putnum R. Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. - Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993. - 258 p.
206. Ray R. Constitutional myths: what we get wrong and how to get it right. - New York, NY: The New Press, 2013. - 336 p.
207. Stelzer M. The Constitution of the Republic of Austria: A Contextual Analysis. - London: Hart Publishing/Bloomsbury Publishing, 2011. – 294 p.
208. Sudipta B.-Q. Franklin Delano Roosevelt: A National Hero. New York, NY: Sterling Publishing Company, 2007. – 128 p.
209. Turner J. The Institutional Order. - New York, NY: Longman, 1997. – 306 p.

210. Автономов А.С. Правовая онтология политики: к построению системы категорий. - М.: Инфограф, 1999. – 384 с.
211. Автономов А.С., Абросимова Е.А., Сойфер Т.В., Милославская Д.И. и др. Правовое положение некоммерческих организаций по германскому и российскому праву / Под ред. К.Кроуфорд. / - М.: Инфотропик Медиа. 2018. – 306 с.
212. Автономов А.С., Хананашвили Н.Л. Оценка социальных проектов: учебное пособие / под общ. ред. А.С. Автономова. - М.: Издательская группа «Юрист», 2014. — 240 с.
213. Административная реформа в России / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. - М.: ИНФРА-М, 2006. – 352 с.
214. Алексеев Н.Н. Основы философии права. - СПб.: СПб. ун-т, 1998. – 216 с.
215. Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. – М.: Юридическая Литература, 1989. – 288 с.
216. Арановский К.В., Князев С.Д. Правление права и правовое государство в соотношении знаков и значений: Монография / Под ред. Н.А. Сергеевой. - М.: Проспект, 2016. - 208 с.
217. Аристов Е.В. Конституционно-правовой принцип социальности государства: зарубежный опыт правового обеспечения. - М.: Институт государственно-конфессиональных отношений и права, 2013. – 220 с.
218. Аузан А.А. Институциональное проектирование реформ: опыт и попытка прогнозирования: Препринт WP10/2007/09. - М.: ГУ ВШЭ, 2007. – 24 с.
219. Беликов Е.Г. Становление Российской Федерации как социального государства: финансово-правовые аспекты: монография / под. ред. Е.В. Покачаловой. - М.: Юрлитинформ, 2015. – 157 с.
220. В тени насилия: уроки для обществ с ограниченным доступом к политической и экономической деятельности: докл. к XIII Апр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 3–5 апр.

2012 г. / Д. Норт, Дж. Уоллис, С. Уэбб, Б. Вайнгаст; пер. с англ. М. Дондуковского и Е. Леонтьевой; под науч. ред. А. Яковлева и Л. Полищука. - М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. - 48 с.

221. Гаджиев Г.А. Онтология права (критическое исследование юридического концепта действительности). - М. Норма: Инфра-М, 2013. – 320 с.

222. Гафурова Б.Г., Зубока Л.И. Хрестоматия по новейшей истории. Т. I. - М.: Издательство социально-экономической литературы, 1960. – 799 с.

223. Гегель Г.В.Ф. Философия права. - Серия «Философское наследие». Т. 13. - М.: Издательство «Мысль», 1990.- 524 с.

224. Гражданское общество: учебник для вузов / Автономов А.С., Гриб В.В., Клименко А.И., Лановая Г.М., Малахов В.П., Попов Е.В., Попова Е.В., Сигалов К.Е. - М.: Издательская группа «Юрист», 2016. - 398 с.

225. Гриб В.В. Взаимодействие органов публичной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации: конституционно-правовые аспекты. - М.: Юрист, 2011. – 396 с.

226. Гриб В.В. Взаимодействие органов публичной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации: конституционно-правовые аспекты. - М.: Юрист, 2011. – 396 с.

227. Гурвич Г.Д. Философия и социология права. - СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского ун-та, 2004. - 848 с.

228. Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства. - М.: Типография т-ва И.Д. Сытина, 1908. - 957 с.

229. Зотова З. М. Власть и общество: проблемы взаимодействия / Вступ. ст. и общ. ред. чл. Совета Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации Попова С.А. - М.: ИКФ «Омега-Л», 2001. - 346 с.

230. Иваньков А.Е. Философия. - М.: Юриспруденция, 2007. – 48 с.

231. Информационное общество в Российской Федерации: статистический сборник / К. Э. Лайкам, Г. И. Абдрахманова, Л. М. Гохберг, О.

Ю. Дудорова и др.; Росстат, Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики».- М.: НИУ ВШЭ, 2017. – 328 с.

232. Информационное право: учебник для бакалавриата, специалитета и магистратуры / Федотов М. А., Антонова А. В., Будник Р. А., Войниканис Е. А., Околёснова О. А., Петрин И. В., Примакова А. В., Семенова Е. В., Тедеев А. А., Шаблинский И. Г. / Отв. ред.: М. А. Федотов; под общ. ред.: М. А. Федотов. - М.: Юрайт, 2019. – 497 с.

233. Калашников С.В. Очерки теории социального государства. - М.: Экономика, 2006. – 362 с.

234. Клишас А.А. Социальное государство. - М.: Международные отношения, 2017. – 272 с.

235. Коньков А.Т. Социальный капитал и экономическое взаимодействие. - М.: Издательство Российского ун-та дружбы народов, 2006. – 222 с.

236. Косенко О.И., Шулус А.А. Социальная ответственность бизнеса: уроки истории, опыт развитых стран и современной России: монография. - М.: АТИСО, 2008.

237. Криминология: учебник / под ред. В.Н. Кудрявцева, В.Е. Эминова. - М.: Юристъ, 2007. – 512 с.

238. Купрейченко А. Б. Психология доверия и недоверия. - М.: Институт психологи РАН. 2008. - 564 с.

239. Курячая М.М. Гражданин, общество, государство, инновации: современные механизмы взаимодействия. - Краснодар: ООО «Просвещение – Юг», 2017. – 167 с.

240. Маклаков В.В. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Соединенные Штаты Америки, Япония, Бразилия: учебное пособие. - М.: Волтерс Клувер. – 640 с.

241. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. - М.: Юрист, 2003. – 250 с.

242. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. Теоретико-информационный аспект. - Saarbrücken: LAP LAMBERT, 2012. - 363 с.

243. Мерсиянова И. В., Якобсон Л. И. Негосударственные некоммерческие организации: институциональная среда и эффективность деятельности. - М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007. – 170 с.

244. Мэннинг Н., Парисон Н. 2003. Реформа государственного управления: международный опыт. - М.: Весь Мир, 2003. - 496 с.

245. Нечевин Д.К. Административно-правовые формы и методы противодействия коррупции: учебное пособие. - М.: Норма, 2018. – 128 с.

246. Новгородцев П. И. Введение в философию права. Кризис современного правосознания. - СПб.: Издательство «Лань», Санкт-Петербургский университет МВД России, 2000. – 352 с.

247. Норт Д., Уоллис Д., Вайнгаст Б. Насилие и социальные порядки. Концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества / пер. с англ. Д. Узланера, М. Маркова, Д. Раскова, А. Расковой. - М.: Изд. Института Гайдара, 2011. - 480 с.

248. Общественно-государственное партнёрство – цивилизационный путь спасения и возрождения России / Под ред. В.В.Обрежи и А.А.Гапонова. – М.: 2014. – 380 с.

249. Окуньков Л.А. Конституции государств Европы: сборник. В 3-х томах / Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. - М.: Норма, 2001. – 824 с.

250. Петров М., Буров В., Шклярчук М., Шаров А. Государство как платформа: (Кибер) государство для цифровой экономики. Цифровая трансформация. - М.: Центр стратегических разработок, 2018. – 51 с.

251. Поляков А.В. Общая теория права: проблемы интерпретации в контексте коммуникативного подхода. - СПб.: СПб ун-т, 2004. - 864 с.

252. Поляков А.В. Общая теория права: феноменолого-коммуникативный подход: Курс лекций. - СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. - 845 с.

253. Правовое положение некоммерческих организаций по германскому и российскому праву / Г. К. фон, Б. Рийв, Э. Борнеманн, Клене В., Автономов А.С., Абросимова Е.А. — М.: Инфотропик Медиа Москва, 2018. — 424 с.

254. Противодействие коррупции: новые вызовы: монография / отв. ред. Т.Я. Хабриева. - М.: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2016. — 384 с.

255. Публичная сфера: теория, методология, кейс стади / Под ред. Е.Р. Ярской-Смирновой и П.В. Романова. - М.: ООО «Вариант»: ЦСПГИ, 2013. С. 221-225.

256. Розанваллон П. Новый социальный вопрос. Переосмысливая государства всеобщего благосостояния / пер. с фр. К. Ю. Барановского, Л. А. Немовой. - М.: Ad Marginem, 1997. — 188 с.

257. Сабитов Р.А. Противодействие коррупции и коррупционным правонарушениям в России: учебное пособие. - М.: Юрлитинформ, 2018. — 512 с.

258. Сен А. Развитие как свобода. / Пер. с англ. под. ред. и с послеслов. Р.М. Нуреева. - М.: Новое издательство, 2004. — 432 с.

259. Скрипкина Т. П. Психология доверия. - М.: ИЦ «Академия». 2000. — 264 с.

260. Современные механизмы противодействия коррупции: монография / под ред. Л.В. Сердюка. - Уфа: Уфимский ЮИ МВД России, 2016. — 104 с.

261. Социальные технологии межсекторного взаимодействия в современной России : учебник / А. С. Автономов [и др.; под общ. ред. А. С. Автономова]; М-во труда и соц. развития Рос. Федерации, Ин-т государства и права Рос. акад. наук, Рос. благотвор. фонд "Нет алкоголизму и наркомании" (НАН). - М. : Фонд НАН, 2003. - 411 с.

262. Социальная политика в контексте межсекторного взаимодействия / Институт социологии РАН; отв. ред. А.С. Автономов, И.Н. Гаврилова. - М.:

Изд-во Главного архивного управления города Москвы; ИС РАН, 2009. – 400 с.

263. Степашин С. В. Конституционный аудит. - М.: Наука, 2006. - 816 с.

264. Степашин С.В. Государственный аудит и экономика будущего. – М.: Наука, 2008. – 608 с.

265. Степашин С.В. Общественный аудит: Может ли общество контролировать расходы бюрократии? - М.: Наука, 2013. – 347 с.

266. Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели на пути к процветанию. - М.: АСТ: Ермак, 2004. - 730 с.

267. Хабермас Ю. Вовлечение другого. Очерки политической теории. - СПб: Наука, 2001. - 417 с.

268. Хабермас Ю. Демократия. Разум. Нравственность. - М.: Наука, 1992. - 176 с.

269. Хабермас Ю. Моральное сознание и коммуникативное действие. - СПб: Наука, 2000. – 140 с.

270. Хабермас Ю. Структурное изменение публичной сферы: Исследования относительно категории буржуазного общества = Strukturwandel der Öffentlichkeit: Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft. - М.: Весь Мир, 2016. - 344 с.

271. Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в современном мире. - М.: Наука, 2016. - 320 с.

272. Цифровая экономика: 2019: краткий статистический сборник / Г. И. Абдрахманова, К. О. Вишневский, Л. М. Гохберг и др.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». - М.: НИУ ВШЭ, 2019. – 96 с.

273. Шахрай С.М. Неизвестная Конституция. Constitutio incognita. - М.: ОАО «Красная звезда», 2013. - 320 с.

274. Шахрай С.М. О Конституции: Основной закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований. - М.: Наука, 2013. - 919 с.

275. Шахрай С.М. Общество в период изменений: опыт конституционного строительства. - М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2013. – 86 с.

276. Щедровицкий Г.П. Интеллект и коммуникация / Г.П. Щедровицкий // Некоммерческий научный фонд «Институт развития им. Г.П. Щедровицкого» [Электронный ресурс]. – Режим доступа – URL: <http://www.fondgp.ru/gp/biblio/rus/78/> (дата обращения: 17.03.2021).

277. Эбзеев Б.С. Введение в Конституцию России. - М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. – 336 с.

278. Экономика и социология доверия / Под ред. Веселова Ю. В. СПб: Социологическое общество им. Ковалевского М.М. 2004. - 190 с.

279. Якимец В.Н. Межсекторное социальное партнёрство: основы, теория, принципы, механизмы / В.Н. Якимец ; Рос. акад. наук. Ин-т систем. анализа. - М. : УРСС, 2004 (Тип. ООО Рохос). - 382 с.

280. Яценко А.С. Опыт синтетической теории права и государства. - СПб.: Алетейя, 1999. - 256 с.

Статьи в периодических изданиях

281. Adnyana I.B.P., Anwar N., Soemitro R.A.A., Utomo C. Critical Success Factors of Public-Private-Community Partnership in Bali Tourism Infrastructure Development // Journal of Sustainable Development. 2015. Vol. 8. No 6. P. 208-215.

282. Albrechtsen A.-B. Why collaboration will be key to achieving the Sustainable Development Goals. World Economic Forum. 2017. January 31.

283. Bourdieu P. The forms of capital // Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education / Ed. J. Richardson. New York, NY: Greenwood, 1986. P. 241-258.

284. Bourdieu P. The Social Space and the Genesis of Groups // Theory and Society. 1985. Vol. 14. No. 6. P. 723-744.

285. Brejning J. Corporate Social Responsibility and the Welfare State: The Historical and Contemporary Role of CSR in the Mixed Economy of Welfare. – London: Routledge, 2016. P. 47-50.

286. Brejning J. Corporate Social Responsibility and the Welfare State // The Historical and Contemporary Role of CSR in the Mixed Economy of Welfare. – London: Routledge, 2016. P. 47-50.

287. Broeders D. The Public Core of Internet: Towards an International Agenda for Internet Governance // Global Policy - Digital Debates. 2016. Vol 3. P. 24-30.

288. Casey J. Comparing Nonprofit Sectors Around the World: What Do We Know and How Do We Know It? // Journal of Nonprofit Education and Leadership. 2016. Vol. 6. No. 3. P. 187–223.

289. Coleman J.S. Social Capital in the Creation of Human Capital // American Journal of Sociology. 1998. Vol. 94. Supplement: Organizations and Institutions. P. 95-120.

290. Daugherty, E. L. Corporate social responsibility. In Handbook of Public Relations. P. 389-401 [Электронный ресурс]. - URL: https://oyvindihlen.files.wordpress.com/2013/07/corporate-social-responsibility_ihlen.pdf (дата обращения 04.02.2019).

291. Daugherty, E. L. Public relations and social responsibility // Handbook of public relations / Ed. R. L. Heath. - Thousand Oaks, CA: Sage, 2001. P. 389-401.

292. De La Chapelle B. Sovereignty and jurisdiction in cyberspace // Hérodote. 2014. Vol. 152-153. No. 1. P. 174-184.

293. Estévez-Abe M. State-society partnerships in the Japanese welfare state // The State of Civil Society in Japan / Eds. F.J. Schwartz, S.J. Pharr. - Cambridge, MA: Cambridge University Press, 2003. - P. 154-172.

294. Fukuyama F. What Is Governance? // Governance. 2013. Vol. 26. No. 3. P. 347-368.

295. Gladstone J. A. Determining Jurisdiction in Cyberspace: The «Zippo» Test or the «Effects» Test? // 2003 Informing Science + IT Education Conference (InSITE). 2003. Vol. 3. P. 143-150.

296. Harriss, J. Working together: the principles and practice of co-operation // Managing development: understanding inter-organizational relationships / Org. D. Robinson, T. Hewitt, J. Harriss. - London: Sage and the Open University, 2000. P. 225-242.

297. Jafarkarimi H., Sim A., Saadatdoost R., Hee J.M. The Impact of ICT on Reinforcing Citizens' Role in Government Decision Making // International Journal of Emerging Technology and Advanced Engineering. 2014. Vol. 4. No 1. P. 642-646.

298. Johnston. K. Public governance: the government of non-state actors in 'partnerships' // Public Money & Management. 2015. Vol. 35. No 1. P. 15-22.

299. Krasnopol'skaya I., Mersiyanova I. Civil Society as an Environment for Production and Diffusion of Social Innovation // Foresight-Russia. 2014. Vol. 8. No 4. P. 40-53.

300. Kuroda K. New roles of nonprofit organizations and partnership with government and/or business // Global Economic Review Perspectives on East Asian Economies and Industries. 2000. Vol. 29. No. 4. P. 73-88.

301. Lee M. Government Influence on the Formation of Nonprofits: A dual relationship between local government and local nonprofits // Journal International Review of Public Administration. 2008. Vol. 13. No. 2. P. 97-115.

302. Margetts H. The Internet and Democracy // Oxford Handbook of Internet Studies / Ed. W.H. Dutton. - Oxford, UK: Oxford University Press, 2013. P. 421-437.

303. Martin J. We, the people (online): e-democracy and the future of government and governance // Quantumrun. Feb. 22, 2017. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.quantumrun.com/article/we-people-online-e-democracy-and-future-government-and-governance> (дата обращения: 09.09.2019).

304. McQuaid, R.W. Theory of Organisational Partnerships – partnership advantages, disadvantages and success factors // *The New Public Governance: Critical Perspectives and Future Directions* / Ed. S.P. Osborne. - London: Routledge, 2010. P. 125-146.

305. Menthe D.C. Jurisdiction in Cyberspace: A Theory of International Spaces // *Michigan Telecommunications and Technology Law Review*. 1998. Vol. 4. No. 1. P. 69-103.

306. Morley M. Developing Public to Public Partnerships (P2Ps) that improve infrastructure's social and economic value // *The World Bank*. 2016. February 18.

307. Muhumuza W. State-Civil Society Partnership in Poverty Reduction in Uganda // *Eastern Africa Social Science Research Review*. 2010. Vol. 26. No 1. P. 1-21.

308. Popova S., Yanik A. The Russian Constitution of 1993 and the Constitutionalization of Federal Legislation: Data Analysis // *BRICS Law Journal*. 2019. Vol 6. No 3. Pp. 128-161.

309. Portes A. Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology // *Annual Review of Sociology*. 1998. Vol. 24. P. 1-24.

310. Rad N.K, Guide 7th edition: Interesting Changes. 2019. [Электронный ресурс]. URL: <https://mplaza.training/articles-and-guides/pmbok-guide-7-interesting-changes/> (дата обращения: 02.09.2019).

311. Rotberg R.I. Good Governance Means Performance and Results // *Governance*. 2014. Vol. 27. No 3. P. 511-518.

312. Rowe M., Devanney C. Partnership and the governance of regeneration // *Critical Social Policy*. 2003. Vol. 23. № 3. P. 375-397.

313. Schmitt M.N., Vihul L. Sovereignty in cyberspace: lex lata vel non? // *American journal of international law unbound*. 2017. Vol. 111. P. 213-2018.

314. Seitanidi M.M., Lindgreen A. Editorial: Cross-Sector Social Interactions // *Journal of Business Ethics*. - 2010. – Vol. 94. – Pp. 1–7.

315. Skuratov Y.I., Constitutionalizing of Russia's Social Policy: implications for Civil Society and the State // Economic and Social Development. Book of Proceedings. 2020. P. 407-413.
316. Shapkina E. Legal regulation of State-Society Partnership. *Revista Genero & Direito*. Vol. 9. No 3. P. 398-422.
317. Streeck W., Hassel A. The crumbling pillars of social partnership // *West European Politics*. 2003. Vol. 26. No 4. P. 101–124.
318. Turner, L. Social partnership in Germany: Lessons for U.S. labor and management // *Looking Ahead*. 1993. Vol. 15. No 3. P. 13-16.
319. Vasconcellos M., Vasconcellos A.M. State-civil society partnership: issues for debate and new researches // *Organizações & Sociedade*. 2011. Vol. 18. No 59. P. 701-717.
320. Weare C. The Internet and Democracy: the Causal Links between Technology and Politics // *International Journal of Public Administration*. 2002. Vol. 25. No 5. P. 659-691.
321. White S. The Left After Social Democracy: Towards State–Society Partnerships // *Alternatives to State-Socialism in Britain* / Eds. P. Ackers, A. Reid. Palgrave Studies in the History of Social Movements. Cham: Palgrave Macmillan, 2016. P. 303-327.
322. Wulfson M. The Ethics of Corporate Social Responsibility and Philanthropic Ventures // *Journal of Business Ethics*. 2001. No 29. P. 135.
323. Žáková G. Cyberspace: Global Public Goods? // *Acta Oeconomica Pragensia*. 2018. No. 26 (2). P. 68–82.
324. Абдулгалимов Р.З., Сунцов А.П. Предметы ведения и полномочия общественных объединений, участвующих в управлении делами государства // *Административное и муниципальное право*. - 2015. - № 5. - С. 506 - 510.
325. Авакьян С.А. Гражданское общество, публичная власть и проблемы представительства // *Роль и значение институтов гражданского общества в становлении государственности: материалы Всероссийской научно-практической конференции (г. Казань, 30 июня 2014 г.): сб. науч.*

ст./отв. ред. Д.Ш. Сулейманов, А.А. Тарханова. Казань: Заман, 2014. - С. 233-245.

326. Авакьян С.А. Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения // Конституционное и муниципальное право. - 2015. - № 10. - С. 5-11.

327. Авакьян С.А. Основные тенденции современного развития конституционного права // Конституционное и муниципальное право. - 2017. - № 4. - С. 2-7.

328. Аверьянова М.И. Правовое регулирование социального обслуживания граждан в субъектах Российской Федерации // Административное и муниципальное право. - 2017. - № 6. - С. 35 - 49.

329. Автономов А. С. Современные проблемы взаимодействия институтов гражданского общества и органов власти // Полития. - Зима 2006-2007. - № 4 (43).

330. Алёшин С.В. Доверие как социально-философская категория // Научная мысль Кавказа. -2010. - № 3 (63). - С. 36.

331. Алпатова Г. М. У истоков социального государства: У. Беверидж // Вестник Пермского университета. - 2009. - № 1 (8). - С. 92-97.

332. Аносова В.В. Общественные формирования муниципалитетов как форма контроля местной власти // Теория и практика общественного развития. - 2014. - № 6. - С. 105-107.

333. Аристов В.Е. Великобритания как государство благосостояния: конституционно-правовое исследование // Право и образование. - 2015. - № 9. - С. 170-175.

334. Аристов В.Е. Германия как социальное государство: конституционно-правовое исследование // Право и образование. - 2015. - № 11. - С. 121-133.

335. Аузан А.А., Тамбовцев В.Л. Экономическое значение гражданского общества. Вопросы экономики. – 2005 - №. 5. - С. 28-49.

336. Барциц И.Н. Конституционная мифология: возникновение, предназначение и практика применения (Часть 1) // Государство и право. - 2018. - № 12. - С. 56-70.
337. Безрукова О.Н. Ответственность в социологическом дискурсе // Социология: теория, методы, маркетинг. - 2010. - № 2. - С. 133-134.
338. Бондарь Н.С. Предмет конституционного права в контексте практики конституционного правосудия: стабильность и динамизм // Актуальные проблемы российского права. - 2018. - № 10 (95). - С. 24-35.
339. Васильев А.А. Административная реформа в Российской Федерации // Инновационное развитие. - 2017. - № 11. - С. 72-75.
340. Васильева Т.А. Внедрение информационных технологий в парламентскую деятельность // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2022. № 9 (97). С. 93-101.
341. Волкова О.А., Титова М.В. Кибергосударство Российская Федерация. Цифровая трансформация методом платформенного управления // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. - 2018. - № 6 (32). - С. 66-73.
342. Воробьев А.В. Немецкая классическая философия и теория правового государства Ю. Хабермаса // Известия РГПУ им. А.И. Герцена. - 2009. - № 114. - С. 132-135.
343. Герасимова Е.В., Ландау И.Л. Правовое регулирование общественного контроля в Российской Федерации // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Серия: Гуманитарные и общественные науки. - 2015. - № 9. – С. 5-16.
344. Голева Е.В. Концепция кибердемократии как основа анализа феномена «электронной демократии» // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: История. Политология. Социология. - 2016. - № 2. - С. 50-51.

345. Головки А.А. Проблемы взаимодействия демократии и суверенитета // Право и демократия: Межвуз. сб. научн. тр., Минск: «Універсітэцкае». - 1995. - Вып. 7. - С.3-12.

346. Голубева А.А. Ишматова Д.Р. Электронная демократия в России: формирование традиции политической осведомленности и участия // Вопросы государственного и муниципального управления. - 2012. - № 4. - С. 50-65.

347. Горный М.Б. Концепция взаимодействия исполнительной власти и общественных организаций: опыт Санкт-Петербурга // Социальное партнёрство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах: практика межсекторного взаимодействия. / Практическое пособие (на рус. яз.) / Под редакцией А. Е. Шадрина, заместителя директора Департамента стратегического управления (программ) и бюджетирования Минэкономразвития России — М.: Агентство социальной информации, 2008. – С. 477-486.

348. Гриб В.В. Взаимодействие органов публичной власти и гражданского общества в социальной сфере // Социальное и пенсионное право. - 2010. - № 4. - С. 13–16.

349. Гриб В.В. Социальная политика как область взаимодействия гражданского общества и государства // XI международная научная конференция 2–3 декабря 2010 г. «Проблемы методологии правовых научных исследований и экспертиз». МГУ. 2010.

350. Гриб В.В. Постатейный научно-практический комментарий Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». - М.: Юрист, 2014. С. 142-145.

351. Гришанова О.С. Социальная политика государства: динамика развития и современные тенденции // Вестник Саратовского государственного университета. 2009. - № 40. - С. 258-262.

352. Гришина Я.С. Публичная гарантия как правовое средство имущественной поддержки и обеспечения обязательства по банковскому

кредиту субъекта социального предпринимательства // Банковское право. - 2015. - № 5. - С. 16-22.

353. Гусева Е.С. Отличия коммуникации от информации и их роль в контент-маркетинге // Вектор экономики. - 2018. - № 4 (22) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.vectoreconomy.ru/images/publications/2018/4/marketingandmanagement/Guseva.pdf> (дата обращения: 17.03.2021).

354. Давыдов Д.А. Социальный капитал как общественное благо: проблема концептуализации // Вестник СПбГУ. Серия 12. Социология. - 2016. - № 3. - С. 20-33.

355. Дискин И.Е. Социальный капитал в глобальной экономике // Общественные науки и современность. - 2003. - № 5. - С. 150-159.

356. Евстратов А.Э. Социальное государство и политический режим. Вестник ОмГУ. Серия «Право». - 2014. - № 4 (41). - С. 35-40.

357. Жаров А.Е. Один на один с бесправием: о соблюдении прав одиноких и одиноко проживающих инвалидов в Московской области // Омбудсмен. - 2014. - № 2. - С. 31 - 39.

358. Завьялова Г. И. Становление категорий ответственности и свободы в античной философии // Вестник Оренбургского государственного университета. - 2013. - № 1. - С. 27-31.

359. Зайцев А.В. Публичная сфера как поле диалога государства и гражданского общества // Вестник КГУ. - 2013. - № 1. - С. 203-206.

360. Зорькин В.Д. Буква и дух конституции // Российская газета – федеральный выпуск. 2018. № 7689 (226). 10 сентября. [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2018/10/09/zorkin-nedostatki-v-konstitucii-mozhno-ustranit-tochechnymi-izmeneniyami.html> (дата обращения: 09.09.2019).

361. Зорькин В.Д. Конституционная идентичность России: доктрина и практика. Доклад на международной конференции в Конституционном Суде Российской Федерации (Санкт-Петербург, 16 мая 2017 года) // Актуальные

проблемы теории и практики конституционного судопроизводства. - 2017. - № 2. - С. 7-30.

362. Ильясов Ф. Н. Типы шкал и анализ распределений в социологии // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. - 2014. - № 4. - С. 34-35.

363. Иноземцев В.Л. Рецензия на книгу: Fukuyama F. Trust. The Social Virtues and the Creation of Prosperity // Свободная мысль. - 1998. - № 1. - С. 125-126.

364. Ихсанова Г.В. Правовые аспекты социального предпринимательства Зарубежный и Российский опыт // Сборник статей участников IV Международного научного студенческого конгресса «Россия и ВТО: экономические, правовые и социальные аспекты». - М.: Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации. 2013. С. 23-27.

365. Клишас А.А., Шахрай С.М. Конституция 1993 года как план будущего для России // Вестник РАН. - 2008. - Т. 78. - № 12. - С. 1059-1064.

366. Ковачич Л. Большой брат 2.0. Как Китай строит цифровую диктатуру // Московский центр Карнеги. 2017. 18 июля. [Электронный ресурс]. URL: <https://carnegie.ru/commentary/71546> (дата обращения: 02.09.2019).

367. Кокотов А.Н. О предмете конституционно-правового регулирования // Актуальные проблемы российского права. - 2018. - № 10 (95). - С. 36-43.

368. Комарова В.В. Реальное и мнимое расширение предмета конституционного права // Актуальные проблемы российского права. - 2018. - № 10 (95). - С. 11- 23.

369. Корсаненкова Ю.Б. Проблемы правового регулирования современного института социального обслуживания граждан Российской Федерации // Социальное и пенсионное право. - 2017. - № 2. - С. 10 - 14.

370. Красиков Д.В. Территориальный суверенитет и делимитация юрисдикций в киберпространстве // Государство и право в новой информационной реальности. - 2018. - № 1. - С. 99-111.

371. Кудринская Л.А. Социетальная трехсекторная модель общества как методология исследования современных организаций // ОНВ. - 2015. - № 1 (135). - С. 204-207.

372. Кулик О.В. К вопросу о понятии «Легализация правовой практики» // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. - 2017. - № 3 (39). - С. 138-143.

373. Кулик О.В. Принципы легализации правовой практики // Вестник Московского университета МВД России. - 2017. - № 3. - С. 74-78.

374. Курскова Г. Ю. Суверенитет народа (народовластие) как основа демократического политического режима Российской Федерации и его конституционное закрепление // Вестник Московского университета МВД России. - 2008. - № 6. - С. 77-80.

375. Кучиева И.Х. Общественно-государственное партнерство как модернизационный фактор развития гражданского общества Российской Федерации // Terra Economicus. - 2012. - Т. 10. - № 1 (ч. 2). - С.22-25.

376. Лейст О.Э. Понятие ответственности в теории права // Вестник МГУ. Серия 11. - 1994. - № 1. - С. 34-37.

377. Лукпанов А.Ж., Чепрасов М.Г. История развития законодательства по борьбе с коррупцией в государственной службе России / Научное сообщество студентов XXI столетия: сборник статей по материалам XLIII международной научно-практической. конференции № 6(43) [Электронный ресурс]. URL: [https://sibac.info/archive/economy/6\(43\).pdf](https://sibac.info/archive/economy/6(43).pdf) (дата обращения: 13.03.2018).

378. Лукьянова Т.М. «Народная экспертиза» как форма общественного контроля на территории Белгородской области // Гос. и муниципальное управление в XXI в.: теория, методология, практика. - 2013. - № 9. - С. 78-82.

379. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве // Известия высших учебных заведений. - - 1998. № 3 (222). - С. 134-147.

380. Мамут Л.С. Гражданское общество и государство: проблема соотношения // Общественные науки и современность. - 2002. - № 5. - С. 94-103.

381. Матвеев Р.Ф. Правовое государство и демократия: Европейские концепции // Вестник РГГУ. Серия: Политология. История. Международные отношения. Зарубежное регионоведение. Востоковедение. - 2016. - № 1(3). - С. 80-90.

382. Матвеева Т. «Государство как платформа» - ответ на современные вызовы госуправления // Научная Россия. 2018. 17 января. [Электронный ресурс]. URL: <https://scientificrussia.ru/articles/gajdarovskij-forum-2018> (дата обращения: 01.09.2019).

383. Мерсиянова И.В., Якобсон Л.И. Сотрудничество государства и структур гражданского общества в решении социальных проблем // Вопросы государственного и муниципального управления. - 2011. - № 2. - С. 5-25.

384. Мирошниченко И.В. Публичная политика в современной России: состояние и тенденции развития // Южно-российский журнал социальных наук. - 2012. - №3. - С. 4-15.

385. Никитина Е.Е. Система институтов гражданского общества в России: конституционно-правовой аспект // Журнал российского права. - 2017. - № 6. - С. 37-49.

386. Нарутто С.В., Никитина А.В. Конституционный принцип доверия в современном российском обществе // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 7. С. 13-18.

387. Нарутто С.В., Никитина А.В. Применения компенсаторных механизмов на основе постановлений Конституционного Суда РФ: проблемы законодательного обеспечения // Журнал Конституционного правосудия. 2022. № 3. С. 12-17.

388. Никовская Л.И. Самоопределение государства и гражданского общества: от конфронтации к партнерству // Социальные конфликты в

контексте процессов глобализации и регионализации. - М.: ЛЕНАПД, 2005. С. 344-364.

389. Никовская Л.И., Якимец В.Н. Публичная политика в регионах России: характеристика типов и ресурс влияния // Вестник МГИМО(У). - 2011. - № 1. - С. 224-232.

390. Никовская Л.И., Якимец В.Н. Проблемы и приоритеты развития публичной политики в современной России // Власть. - 2013. - № 9. - С. 4-10.

391. Новикова А.Е. Общественный контроль и стабильность конституционного строя России // Научные ведомости БелГУ. Серия: Философия. Социология. Право. - 2017. - № 24 (273). - Вып. 42. - С. 135-138.

392. Новикова С.С., Ховрин А.Ю. Партнерская интеракция как социальная технология // Социально-гуманитарные знания. - 2012. - № 5. С. 219-228.

393. Ореховский А.И. Ответственность: аксиологическое основание // Вестник СибГУТИ. - 2012. - № 1. - С. 3-12.

394. Песоцкий А.А. Эволюция подходов к корпоративной социальной ответственности // Экономика и управление. - 2013. - № 9. - С. 46-48.

395. Петухов В.В. Гражданское общество и демократия участия // Мониторинг. - 2006. - № 1 (77). - С. 22-27.

396. Платонова А. В. Проблема ответственности в философии техники // Вестник Томского государственного университета. - 2007. - № 303. - С. 29-31.

397. Подопригора А.В. Интерактивное общество: понятие и генезис // Социум и власть. - 2017. - № 4 (66). - С. 14-23.

398. Погукаева Н.В. Доверие в контексте информационного общества // Вестник науки Сибири. - 2015. - № 1 (16). - С. 42.

399. Погулич О.В. Антикоррупционный характер административной реформы и модернизации в Российской Федерации // Вестник ЗабГУ. - 2014. - № 10. - С. 75-80.

400. Полякова Т.А. Совершенствование информационного законодательства в условиях перехода к информационному обществу // Журнал российского права. - 2008. - № 1 (133). - С. 62-69.

401. Понятовская О. Условия проживания и уход // Социальная защита. - 2016. - № 7. - С. 44-47.

402. Попова С.М. О необходимости учета эффектов цифрового неравенства для оценки качества развития интернет-демократии в России // Право и политика. - 2019. - № 3. - С. 1-13.

403. Попова С.М., Яник А.А. Расширение «контактной зоны» государства и общества как актуальный тренд в развитии социально-политической системы России // Социодинамика. - 2015. - № 12. - С.1-22.

404. Попова С.М., Яник А.А. Государство и общество: развитие новых форматов взаимодействия // Вызовы цифрового будущего и устойчивость России. Социально-политическое положение и демографическая ситуация в 2017-2018 годах / под ред. Г.В. Осипова, С.В. Рязанцева, В.К. Левашова, Т.К. Ростовской. - М.: ИТД «ПЕРСПЕКТИВА», 2018. С. 221-242.

405. Протасов В.И., Славин Б.Б. Совершенствование инструментов электронной демократии с использованием технологий коллективного интеллекта // Информационное общество. - 2017. - № 2. - С. 37-44.

406. Прохоров В. Н. Отрешение высшего должностного лица субъекта РФ в связи с утратой доверия Президента как мера федерального вмешательства // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики, - 2014. - № 3-1 (41). - С. 126 - 129.

407. Путин: Успех власти зависит от доверия граждан // НТВ. Новости. 2019.2 3 июня. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.ntv.ru/novosti/2206301/> (дата обращения: 01.09.2019).

408. Ромашов Р.А. Реалистический позитивизм: интегративный тип современного правопонимания / Концепции современного правопонимания:

Материалы «круглого стола». Санкт-Петербург, 21 декабря 2004 г. / под общ. ред. Р.А. Ромашова, Н.С. Нижник. - СПб.: СПб ун-т, 2004. С. 8–23.

409. Рябова Т.М., Медведева Н.В. Зарубежные практики организации партнерства власти и общества: тенденции и проблемы // Социодинамика. - 2017. - № 4. - С.114-125.

410. Сабанов А.Г., Шелупанов А.А., Мещеряков Р.В. Требования к системам аутентификации по уровням строгости // Ползуновский Вестник. - 2012. - №2-1. - С. 61-67.

411. Саженова Е. Ю. Истоки социальных функций государства // Молодой ученый. - 2013. - № 5. - С. 597-599.

412. Сергеева Ю. Социальные сети в 2018 году: Глобальное исследование. 20.03.2018. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.web-canape.ru/business/socialnye-seti-v-2018-godu-globalnoe-issledovanie/> (дата обращения: 09.09.2019).

413. Сигалов К.Е. Многообразие форм гражданского общества // Гражданское общество в России и за рубежом. - 2012. - № 4. - С.15-20.

414. Сидоренко Г. И. Развитие гражданского общества в современной России: тенденции и проблемы взаимодействия с государством // Молодой ученый. - 2015. - № 8. - С. 749-753.

415. Сова О.Н. Старейшие «демократии» Латинской Америки: Колумбийская и Мексиканская модели // Актуальные проблемы современности: сборник. Материалы 4-й научно-практической конференции «Альтернативный мир». Отв. ред. Д. В. Буяров. Изд-во: Благовещенский государственный педагогический университет, 2009. С. 1-9.

416. Степанова А. Государство отдаёт свои социальные обязательства НКО: зачем? кто ответит? // ИА REGNUM. 2017. 2 октября.

417. Стюарт И. От "верховенства права" (Rule of Law) к "правовому государству" (Legal State): время реинкарнации? // Правовая реформа в России: восемь лет спустя: Сб. ст. / Под ред. В.П. Мозолина, сост. П.Д. Баренбойм. - М.: ЛУМ, 2013. - 348 с.

418. Сунгуров А.Ю. Публичная политика: основные направления исследований (мировой и российский опыт) // Публичная политика. - 2017. - № 1. - С. 8-28.

419. Терентьева Л.В. Территориальный аспект юрисдикции и суверенитета государства в киберпространстве // Lex Russica. - 2019. - № 4 (149). - С. 139-150.

420. Фадеева А.Н. Партнерские отношения между государством и гражданским обществом: необходимость и проблемы становления // Вестник СГЮА. - 2017. - № 6 (119). - С. 52-58.

421. Федоров С. Социальное партнёрство во Франции: специфика, современное состояние и уроки для России // Политобразование. Информационно-аналитический журнал. 2016. 29 октября. [Электронный ресурс]. URL: <http://lawinrussia.ru/content/socialnoe-partnyorstvo-vo-francii-specifika-sovremennoe-sostoyanie-i-uroki-dlya-rossii> (дата обращения: 02.09.2019).

422. Хабибулин А.Г., Чернобель Г.Т. Интересы государства и его охранно-защитная функция // Журнал российского права. - 2008. - № 5. - С. 18-28.

423. Хабибулин А.Г., Мурсалимов К.Р. Правовая экспертиза - системная оценка качества нормативного правового акта // Законодательство. - 2014. - № 6, - С. 80-85.

424. Хабриева Т.Я. Конституционное развитие: статика и динамика (к 25-летию Основного закона России) // Конституционное и муниципальное право. - 2018. - № 12. - С. 10-17.

425. Хабриева Т.Я. Право перед вызовами цифровой реальности [Электронный ресурс]. URL. http://www.izak.ru/img_content/pdf/Право%20перед%20вызовами%20цифровой%20реальности.pdf (дата обращения: 09.09.2019).

426. Хабриева Т.Я., Черногор Н.Н. Право в условиях цифровой реальности // Журнал российского права. - 2018. - № 1 (253). - С. 85-102.

427. Хмельницкий С. А. Теория социального капитала: институциональный подход // Вестник калининградского юридического института МВД России. - 2009. - № 2. - С. 120-125.

428. Чеботарев Г.Н. Конституционализация общественного участия граждан в управлении делами государства // Конституционное и муниципальное право. - 2018. - № 12. - С. 33-36.

429. Червинская А.П., Щеголева Н.А. Право граждан на осуществление общественного контроля в России: конституционно-правовое регулирование // Среднерусский вестник общественных наук. - 2017. - Т. 12. - № 1. - С. 237-244.

430. Червонюк В.И. Качество закона: современная концепция и проблемы демократизации // Юридическая техника. - 2014. - № 8. - С. 488-503.

431. Чернявская Е. Президент поручил усовершенствовать защиту прав субъектов общественного контроля. 2017. 8 августа. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/news/1128324/#sdfootnote1sym> (дата обращения: 17.03.2021).

432. Чикеева З.Ч. О понимании коммуникативной теории права // Право. Журнал Высшей школы экономики. - 2015. - № 4. - С. 45–53.

433. Чиркин В.Е. Конституция и социальное государство: юридические и фактические индикаторы // Журнал российского права. - 2008. - № 12 (144). - С.24-38.

434. Чиркин В.В. Социальное государство: некоторые вопросы теории и практики // Гражданин и право. - 2008. - № 5. - С. 12-13.

435. Чэнь Цзюньшуай. Цифровая реальность и права граждан в Китае // Право и государство: теория и практика. - 2019. - № 2 (170). - С. 95.

436. Шапкина Е.А. О системе общественного контроля в Российской Федерации. Выступление на пленарном заседании Общественной палаты Российской Федерации с участием Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации В.И. Матвиенко. 2015. 14 сентября. [Электронный ресурс]. URL:

http://www.psj.ru/saver_magazines/detail.php?ID=84590 (дата обращения: 17.03.2021).

437. Шапкина, Е.А. Доверие как основа государственно-общественного партнерства в информационном обществе // Гражданское общество в России и за рубежом. - 2019. - № 4. - С. 20-25.

438. Шапкина, Е.А. Правовой анализ материальной и нематериальной составляющей категорий «общественное благо» и «смешанные блага» // Право и экономика. - 2019. - № 11 (381). - С. 9-12.

439. Шапкина, Е.А. Социальное предпринимательство как перспективная форма партнерства государства и общества // Аграрное и земельное право. – 2019. - № 10(178). - С. 83-89.

440. Шапкина, Е.А. Вопросы государственно-общественного партнерства при формировании правовых основ информационного общества // Право и государство: Теория и практика. - 2019. - № 8 (176).

441. 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.

442. 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.

443. Шапкина, Е.А., Марчук, П.В. Партнерство государства и общества в сфере экологической безопасности // Аграрное и земельное право. - 2019. - № 4 (172). - С. 90-93.

444. Шапкина, Е.А. Конституционные принципы социального государства // Аграрное и земельное право. - 2019. - № 3 (171).

445. 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.

446. 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).

447. 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.

448. Шапкина, Е.А., Ярьско, А.И. Общественный контроль как инструмент формирования нетерпимости к коррупционному поведению // Право и государство: теория и практика. - 2017. - № 12 (156).

449. Шапкина, Е.А. Общественный мониторинг трудоустройства выпускников образовательных учреждений высшего профессионального образования // Гражданское общество в России и за рубежом. -2017. - № 1. - С. 46-48.

450. 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.

451. 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.

452. Шапкина, Е.А. Аспекты эффективности системы образования в Российской Федерации // Вестник МГУ имени М.В. Ломоносова. Серия: Государственный аудит. - 2016. - № 1. - С. 63-70.

453. 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.

454. Шапкина, Е.А. Формирование правовой модели социального партнерства в России // Законодательство. - 2016. - № 4.

455. Шапкина, Е.А. Конституционная основа и функция государственно-частного партнерства в России // Конституционное и муниципальное право. - 2014. - №5. - С. 16-18.

456. Шапкина, Е.А. О повышении эффективности государственно-частного партнерства // Юридический мир. - 2014. - № 4. - С. 14-17.

457. Шапкина, Е.А. Государственно-общественное партнерство // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 4. С. 6-10.

458. Шапкина, Е.А. Государственные услуги как форма реализации государственно-частного партнерства // Законодательство. - 2011. - № 6. - С. 52-57.

459. Шапкина, Е.А. Повышение качества высшего юридического образования как этап развития правового государства // Юридическое образование и наука. - 2011. - № 1. - С. 28-31.

460. Шахрай С. М. Цифровая конституция. Основные права и свободы личности в тотально информационном обществе // Вестник Российской академии наук. - 2018. - Т. 88. - № 12. - С. 1075-1082.

461. Шахрай С.М. Конституция России: стабильность и развитие // Актуальные проблемы Российского права. - 2018. - № 10. - С. 44-54.

462. Шиверов П.К., Бондаренко В.В. Понятие доверия в контексте информационной безопасности // Информационные технологии и нанотехнологии (ИТНТ-2016). Материалы Межд. конф. и молодёжной школы. Самарский государственный аэрокосмический университет им. Акад. С.П. Королёва (национальный исследовательский университет); Институт систем обработки изображений РАН. 2016. С. 414.

463. Шипитько А.Б. Современные модели социального партнерства в социально-трудовой сфере // Изв. Сарат. ун-та Нов. сер. Сер. Социология. Политология. - 2013. - № 1. - С. 35-40.

464. Шувалова М. Законодательство об общественном контроле будет существенно скорректировано. 2017. 15 сентября. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/news/1135603/#ixzz4spz5JU2a> (дата обращения: 17.03.2021).

465. Якимец В.Н. Новые форматы государственно-общественного управления в России // Государство и граждане в электронной среде: сборник научных статей. Вып. 1. - СПб: Университет ИТМО, 2017. С. 123-135.

466. Якимец В.Н. Состояние и направления развития публичной политики в России: механизмы, примеры, проблемы и перспективы // Управление публичной политикой / Ред. Л.В. Сморгун. - М.: Аспект Пресс, 2015. С. 240-251.

467. Якимец В.Н. Сотрудничество некоммерческих организаций и государства в социальной сфере: нормы, механизмы и конфликты // Социальные конфликты в контексте процессов глобализации и регионализации. - М.: ЛЕНАНД, 2005. С. 364-386.

468. Якимец В.Н., Никовская Л.И. Механизмы и принципы межсекторного социального партнерства как основа развития государственно-общественного управления // Власть. - 2018. - № 4. - С. 15-24.

Диссертации и авторефераты

469. Азизов Р.Ф. Правовое регулирование: информационный аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – СПб., 2007. – 197 с.

470. Аристов Е.В. Социальность государства: зарубежный опыт конституционно-правового обеспечения: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. М., 2017. – 47 с.

471. Артемьев А.М. Государственная правоохранительная служба: системные свойства, функции, правовое обеспечение: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14; 12.00.01. М., 2008. - 56 с.

472. Богунов С.С. Коррупция в современной России: политологический анализ: дис. ... канд. полит. наук. М., 2012. - 169 с.

473. Лановая Г.М. Типологическая характеристика современного права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. М., 2015. - 56 с.

474. Липчанская М.А. Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства: автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Саратов, 2012. – 57 с.

475. Малиновский А.А. Злоупотребление субъективным правом как юридический феномен: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. М., 2008. – 47 с.

476. Севрюгин К.В. Противодействие коррупции в системе государственной гражданской службы Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2011.

477. Шедий М.В. Коррупция как социальное явление: социологический анализ: автореф. дис. ... докт. соц. наук. М., 2015.

478. Юхачев С.П. Коррупция как экономические отношения социума: дис. ... докт. эк.наук. Тамбов, 2010. - 291 с.

ИСТОЧНИКИ

Конституции

479. Конституции государств Азии: Сборник. В 3-х томах. Т. 2. Средняя Азия и Индостан / Отв. ред. Т.Я. Хабриева. - М.: Норма, 2010. – 1021 с.

480. Конституции государств Америки: Сборник. В 3-х томах. Т. 1. Северная и Центральная Америка / Отв. ред. Т.Я. Хабриева. - М.: Норма, 2006. – 832 с.

481. Конституции государств Америки: Сборник. В 3-х томах. Т. 2. Карибский регион / Отв. ред. Т.Я. Хабриева. - М.: Норма, 2006. – 1088 с.

482. Конституции государств Америки: Сборник. В 3-х томах. Т. 3. Южная Америка / Отв. ред. Т.Я. Хабриева. - М.: Норма, 2006. – 1168 с.

483. Конституции государств Африки и Океании: сборник. В 3-х томах. Т. 1. Северная и Центральная Африка / Отв. ред. Т.Я. Хабриева. - М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Норма, 2018. – 952 с.

484. Конституции государств Африки и Океании: сборник. В 3-х томах. Т. 2. Восточная Африка / Отв. ред. Т.Я. Хабриева. - М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2018. – 956 с.

485. Конституции государств Африки и Океании: сборник. В 3-х томах. Т. 3. / Отв. ред. Т.Я. Хабриева. - М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Норма, 2018. – 944 с.

486. Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики. Принята V Всероссийским съездом Советов в заседании от 10 июля 1918 года [Электронный ресурс]. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/cnst1918.htm> (дата обращения 09.09.2019).

487. Конституция Германской империи от 11 августа 1919 года [Электронный ресурс]. URL: <http://law-students.net/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=261&page=1> (дата обращения 09.09.2019).

488. Конституция Германской империи от 11 августа 1919 года [Электронный ресурс]. URL: <http://law-students.net/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=261&page=1> (дата обращения 09.09.2019).

489. Конституция Индии от 26 ноября 1949 года. [Электронный ресурс]. URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=28&page=2> (дата обращения 09.09.2019).

490. Конституция Итальянской Республики от 22 декабря 1947 года [Электронный ресурс]. URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=148> (дата обращения 09.09.2019).

491. Конституция Мексиканских Соединенных Штатов от 5 февраля 1917 года [Электронный ресурс]. URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=51> (дата обращения 09.09.2019).

492. Конституция Японии. Вступила в силу 3 мая 1947 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=37> (дата обращения 09.09.2019).

Прочие источники

493. Aid for Civil Society Organisations. Statistics based on DAC Members' reporting to the Creditor Reporting System database (CRS), 2015-2016. The Development Assistance Committee. Paris: OECD Publishing, January 2018.

494. Building Peaceful States and Societies: A DFID Practice Paper. London: Department for International Development, 2010.

495. Constitute Project. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.constituteproject.org> (дата обращения: 09.09.2019).

496. European Commission. Digital Economy and Society Index Report 2019.

497. Eurostat. Digital economy and society statistics - households and individuals. [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Digital_economy_and_society_statistics_-_households_and_individuals (дата обращения: 02.09.2019).

498. Eurostat. Internet use by individuals [Электронный ресурс]. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tin00028&plugin=1> (дата обращения: 02.09.2019).

499. ICT Facts & Figures 2017. ITU World Telecommunication/ICT Indicators Database [Электронный ресурс]. URL: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx> (дата обращения: 09.09.2019).

500. Measuring the Information Society Report. Vol. 1. Geneva: International Telecommunication Union, 2018. – 189 p.

501. OECD Recommendation on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships. Paris: OECD Publishing, 2012. – 28 p.

502. Orwell's Nightmare: China's Social Credit System / The Asian Institute of Policy Studies. 2017. 28 Feb. [Электронный ресурс]. URL: <http://en.asaninst.org/contents/orwells-nightmare-chinas-social-credit-system/> (дата обращения: 02.09.2019).

503. Perceptions and Definitions of Social Responsibility [Электронный ресурс]. URL: https://www.iisd.org/pdf/2004/standards_definitions.pdf (дата обращения: 17.03.2021).

504. Preliminary Working Definition of Organizational Social Responsibility [Электронный ресурс]. URL: http://www.iisd.org/pdf/2003/standards_definition.pdf (дата обращения: 09.09.2019).

505. Promise and Problems of E-Democracy: Challenges of Online Citizen Engagement. OECD, 2003. P. 9.

506. Satellite Account on Nonprofit and Related Institutions and Volunteer Work. № ST/ESA/STAT/SER.F/91/Rev.1. New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2018.

507. Social Insurance and Allied Services. The Beveridge Report of 1942. [Электронный ресурс] [web.archive.org: British Library \(BL\)](http://web.archive.org/web/20140714233116/http://www.bl.uk/onlinegallery/takingliberties/staritems/712beveridgereportpic.html) URL: <https://web.archive.org/web/20140714233116/http://www.bl.uk/onlinegallery/takingliberties/staritems/712beveridgereportpic.html> (дата обращения: 17.03.2021).

508. Successful partnerships: a guide. Wien: OECD Forum on Partnerships and Local Governance, 2006. – 35 p.

509. The SDG Partnership Guidebook: A practical guide to building high impact multi-stakeholder partnerships for the Sustainable Development Goals, Darian Stibbe and Dave Prescott, The Partnering Initiative and UNDESA 2020. – 92 p. – URL: <https://thepartneringinitiative.org/publications/toolbook-series/the-sdg-partnerships-guidebook/> (дата обращения: 17.03.2021).

510. United Nations E-Government Survey 2018. Gearing E-Government to Support Transformation Towards Sustainable and Resilient Societies / UN Department of Economic and Social Affairs. - New York, NY:UN, 2018. – 270 p.

511. Активный гражданин [Электронный ресурс]. URL: <https://ag.mos.ru> (дата обращения: 17.03.2021).

512. Аудитория и статистика портала госуслуг [Электронный ресурс]. URL: http://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Аудитория_и_статистика_портала_госуслуг (дата обращения: 17.03.2021).

513. Библиотека лучших практик в области взаимодействия гражданского общества и власти на региональном и местном уровне / под ред. А.Г. Акрамовской. - М.: ЗАО «Гриф и К», 2007. - 388 с.

514. Восстановление уровня лояльности к рекламе в Интернете. Медиапотребление в России – 2018. М.: Исследовательский центр компании «Делойт» в СНГ, 2018 [Электронный ресурс]. URL: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ru/Documents/research-center/media-consumption-in-russia-2018-ru.pdf> (дата обращения: 17.03.2021).

515. Доклад «Об итогах внедрения системы "Открытое правительство" и перспективах до 2024 года». - М.: Экспертный совет при Правительстве Российской Федерации, 2018. – 140 с

516. Доклад о деятельности и развитии социально ориентированных некоммерческих организаций / Министерство экономического развития Российской Федерации. 5 сентября 2018 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://nko.economy.gov.ru/PortalNews/Read/4439> (дата обращения: 17.03.2021).

517. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2016 г. - М.: Общественная палата Российской Федерации, 2016.

518. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2017 год [Электронный ресурс]. URL: <https://report2017.oprf.ru/2.html> (дата обращения: 17.03.2021).

519. Зарубежные конференции «Доверие и безопасность в информационном обществе» // Национальный форум информационной безопасности «Инфофорум». 1 февраля 2019 г. [Электронный ресурс]. URL:

<https://infoforum.ru/news/mejdynarodnye-konferencii-doverie-i-bezopasnost-v-informacionnom-obshestve> (дата обращения: 17.03.2021).

520. Исследование GfK: Проникновение Интернета в России. 15 января 2019 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gfk.com/ru/insaity/press-release/issledovanie-gfk-pronikновение-interneta-v-rossii-1/> (дата обращения: 17.03.2021).

521. Исследование: Россия обогнала США по вовлеченности населения в соцсети // ТАСС. 2019. 6 февраля. [Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/obschestvo/6086060> (дата обращения: 17.03.2021).

522. Как Кремль будет реагировать на жалобы в соцсетях. Росбизнесконсалтинг. 2018. 23 июля. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/politics/23/07/2018/5b50d1579a7947c62c195e8b> (дата обращения: 17.03.2021).

523. Магазин поощрений «Активный гражданин» [Электронный ресурс]. URL: <https://shop.ag.mos.ru/catalog/> (дата обращения: 09.09.2019).

524. Москва – наш город [Электронный ресурс]. URL: <https://gorod.mos.ru> (дата обращения: 09.09.2019).

525. Наш Санкт-Петербург [Электронный ресурс]. URL: <https://gorod.gov.spb.ru> (дата обращения: 17.03.2021).

526. Окинавская хартия Глобального информационного общества (принята главами государств и правительств «Группы восьми» 22 июля 2000 года) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/3170> (дата обращения: 17.03.2021).

527. Официальное заявление Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации «Подведены итоги работы портала госуслуг за 2018 год» [Электронный ресурс]. URL: <https://digital.gov.ru/ru/events/38738/> (дата обращения: 17.03.2021).

528. Официальный сайт ЦИК России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cikrf.ru/analog/ediny-den-golosovaniya-2018/mobilnii-izbiratel/> (дата обращения: 17.03.2021).

529. Официальный сайт «Фонд президентских грантов» [Электронный ресурс]. URL: <https://президентскиегранты.рф/public/contest/index> (дата обращения: 17.10.2020).

530. Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года. Раздел 3.1. (разработан Минэкономразвития России). Опубликовано не был. Цит. по: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=144190&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.852786695528355#03716291043964657> (дата обращения: 17.03.2021).

531. Российская общественная инициатива [Электронный ресурс]. URL: <https://www.roi.ru> (дата обращения: 17.03.2021).

532. Стратегия «Москва “Умный город – 2030”» (проект 2018) [Электронный ресурс]. URL: https://www.mos.ru/upload/alerts/files/3_Tekststrategii.pdf (дата обращения: 17.03.2021).

533. Теннисон Р. Практическое руководство по партнерству. - Международный форум лидеров бизнеса (МФЛБ), Глобальный альянс по улучшению питания (ГАУП), 2003. – 66 с.

534. ФОМ: Интернет в России: динамика проникновения. Зима 2017–2018 гг. [Электронный ресурс]. URL: <https://fom.ru/posts/13999> (дата обращения: 17.03.2021).

СПИСОК ИЛЛЮСТРАТИВНОГО МАТЕРИАЛА

Таблица 1. Основные сферы активности неправительственных организаций (2018).

Таблица 2. Частота встречаемости терминов «население» и «общество/сообщество» в ряде документов стратегического планирования и программирования в сфере цифровой трансформации в Российской Федерации.

Таблица 3. Статистика упоминаний терминов «общество», «гражданское общество», «партнерство», «государственно-общественное партнерство» в действующих конституциях стран мира.

Таблица 4. Разнообразие институциональных форм партнерских отношений между государством и обществом.

Таблица 5. Соответствие понятия «многонациональный народ Российской Федерации» характеристикам российского общества, как всеобъемлющей социальной реальности.

Таблица 6. Сводная информация по реализации в 2017 году Комплекса мер, направленных на обеспечение поэтапного доступа социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению (в разрезе отраслей социальной сферы).

Таблица 7. Соотношение содержания «предметов совместного ведения» государства и институтов гражданского общества с предметами ведения Российской Федерации и предметами совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Таблица 8. Рейтинг государств по уровню развития электронного правительства и электронного участия граждан в делах государства (2018-2020).

Таблица 9. Характерные качества (особенности) государства, бизнеса и гражданского общества как сторон партнерства

Рисунок 1. Трехсекторальная модель партнерских отношений

Рисунок 2. Число решений Конституционного Суда Российской Федерации, в которые используется термин «доверие» (по годам).

Рисунок 3. Доверие как основа и результат государственно-общественного партнерства

Рисунок 4. Межотраслевой характер государственно-общественного партнерства

ПРИЛОЖЕНИЕ А

Проект

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ
ГОСУДАРСТВЕННО-ОБЩЕСТВЕННОГО ПАРТНЕРСТВА
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Принят
Государственной Думой
«___» _____ 20__ года

Одобен
Советом Федерации
«___» _____ 20__ года

Статья 1. Цель и предмет регулирования настоящего Федерального закона

1. Целью настоящего Федерального закона является создание правовых условий для привлечения общественных объединений и некоммерческих организаций к реализации государственно-значимых задач по вопросам ведения Российской Федерации и ее субъектов, а также по вопросам совместного ведения.

2. Настоящий Федеральный закон определяет основы правового регулирования отношений, возникающих в связи с подготовкой и реализацией

проекта государственно-общественного партнерства, заключением, исполнением и прекращением соглашения о государственно-общественном партнерстве, в том числе соответствующие полномочия органов государственной власти, органов местного самоуправления, устанавливает права, обязанности, гарантии прав и законных интересов сторон соглашения о государственно-общественном партнерстве.

Статья 2. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе

Для целей настоящего Федерального закона используются следующие основные понятия:

а) 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;

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

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

г) публичный партнер - Российская Федерация, от имени которой выступает Правительство Российской Федерации или уполномоченный им федеральный орган исполнительной власти, либо субъект Российской

Федерации, от имени которого выступает высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации или уполномоченный им орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

д) 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;

е) Координационный совет по вопросам государственно-общественного партнерства при Президенте Российской Федерации (далее – Координационный совет) – совещательный и консультативный орган при Президенте Российской Федерации, образованный в целях обеспечения взаимодействия федеральных, региональных и муниципальных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, 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;

ж) 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;

з) уполномоченный орган - федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный Координационным советом на осуществление полномочий, связанных с подготовкой и реализацией проектов государственно-общественного партнерства; орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченный Межведомственным координационным советом субъекта Российской Федерации на

осуществление полномочий, связанных с подготовкой и реализацией проектов государственно-общественного партнерства, орган субъекта Российской Федерации, уполномоченный на заключение соглашений о государственно-общественном партнерстве.

и) Информационная среда государственно-общественного партнерства –информационные технологии, информационные системы, информационно-телекоммуникационные сети, обеспечивающие эффективное взаимодействие участников государственно-общественного партнерства (как естественных, так и цифровых).

Статья 3. Принципы государственно-общественного партнерства

Государственно-общественное партнерство в Российской Федерации основано на следующих принципах:

а) открытость и доступность информации о государственно-общественном партнерстве, проектах государственно-общественного партнерства и их результатах, за исключением сведений, составляющих государственную тайну и иную охраняемую законом тайну;

б) отсутствие дискриминации, равноправие сторон соглашения и равенство их перед законом;

в) добросовестное исполнение сторонами соглашения обязательств по соглашению;

г) справедливое распределение рисков и обязательств между сторонами соглашения;

д) свобода заключения соглашения (добровольность).

Статья 4. Стороны соглашения о государственно-общественном партнерстве

1. Сторонами соглашения о государственно-общественном партнерстве являются публичный партнер и общественный партнер.

2. Не могут являться общественным партнером, а также участвовать на стороне общественного партнера следующие юридические лица:

- а) государственные и муниципальные унитарные предприятия;
- б) государственные и муниципальные учреждения;
- в) публично-правовые компании и иные создаваемые Российской Федерацией на основании федеральных законов юридические лица;
- г) хозяйственные товарищества и общества, хозяйственные партнерства, находящиеся под контролем Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования;
- д) дочерние хозяйственные общества, находящиеся под контролем указанных в пунктах 1-4 настоящей части организаций;
- е) коммерческие организации.

3. Отдельные права и обязанности публичного партнера, перечень которых устанавливается Межведомственным координационным советом, могут осуществляться органами и (или) указанными юридическими лицами, уполномоченными публичным партнером в соответствии с федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами (далее также - органы и юридические лица, выступающие на стороне публичного партнера).

4. Порядок исполнения органами и юридическими лицами, выступающими на стороне публичного партнера, отдельных прав и обязанностей публичного партнера, объем и состав этих прав и обязанностей определяются соглашением на основании решения о реализации проекта государственно-общественного партнерства.

5. Общественный партнер обязан исполнять обязательства по соглашению своими силами, а также с привлечением общественных и некоммерческих организаций, исполнителей проекта государственно-

общественного партнерства. Общественный партнер вправе исполнять свои обязательства по соглашению с привлечением третьих лиц только в случае, если это допускается условиями соглашения. Общая сумма вознаграждения общественного партнера не может превышать 5 процентов от стоимости соглашения о государственно-общественном партнерстве. При этом общественный партнер несет ответственность за действия третьих лиц как за свои собственные.

6. Привлечение общественным партнером третьих лиц в целях исполнения его обязательств по соглашению допускается только с согласия в письменной форме публичного партнера, которое оформляется отдельным документом, являющимся неотъемлемой частью соглашения, и в котором может быть определен перечень третьих лиц с указанием сведений, их идентифицирующих. В случае, если в согласии публичного партнера указаны лица, которые могут привлекаться общественным партнером, общественный партнер не вправе привлекать иных лиц к исполнению своих обязательств по соглашению, а указанные в данном перечне третьи лица не вправе привлекать иных лиц для исполнения своих обязательств.

7. Общественный партнер должен соответствовать следующим требованиям:

а) организация, претендующая на статус общественного партнера, не должна находиться в процессе ликвидации юридического лица и/или банкротства (отсутствие решения арбитражного суда о возбуждении производства по делу о банкротстве юридического лица);

б) на день представления заявки на участие в конкурсе организация, деятельность организации не должна иметь административных наказаний в виде административного приостановления деятельности юридического лица в порядке, установленном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях;

в) организация не должна иметь недоимок по налогам, сборам и задолженности по иным обязательным платежам, а также задолженности по

уплате процентов за использование бюджетных средств, пеней, штрафов, отсутствие иных финансовых санкций не ранее чем за один месяц до дня представления заявки на участие в конкурсе;

г) организация должна иметь необходимые в соответствии с законодательством Российской Федерации лицензии на осуществление отдельных видов деятельности, свидетельств о допуске к выполнению предусмотренных соглашением работ и иных необходимых для реализации соглашения разрешений, за исключением случаев, если получение указанных лицензий, свидетельств, разрешений в соответствии с законодательством Российской Федерации допускается только после заключения соглашения и соблюдения необходимых для этого условий такого соглашения;

д) организация обязана защитить проект государственно-общественного партнерства по критериям количественного и качественного состава исполнителей, предусмотренных главой 2 настоящего Федерального закона.

8. Установление не предусмотренных настоящим Федеральным законом требований к общественным партнерам не допускается.

9. Не могут являться общественным партнером, а также участвовать на стороне общественного партнера по такому соглашению российские юридические лица, получившие статус некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента.

Статья 5. Цель и задачи государственно-общественного партнерства

1. Целью государственно-общественного партнерства является вовлечение ресурсов гражданского общества в реализацию национальных целей развития Российской Федерации.

2. Задачи государственно-общественного партнерства определяются направлениями сотрудничества по достижению следующих национальных целей 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;
- е) иные сферы сотрудничества, представляющие общественный интерес.

Статья 6. Содержание государственно-общественного партнерства

1. Партнерские отношения государства и общества устанавливаются в следующих сферах, представляющих государственно-общественный интерес, но не исчерпываются ими:

- а) защита прав и свобод человека и гражданина;
- б) реализация социальной политики государства (в том числе, социальное обслуживание, социальная поддержка и защита граждан; трудоустройство и трудовая адаптация молодежи и социально-незащищенных групп населения; охрана здоровья граждан, пропаганда здорового образа жизни; развитие физической культуры и массового спорта; поддержка семьи, материнства, отцовства и детства; и др. направления);
- в) развитие институтов гражданского общества и новых форм участия граждан в управлении делами государства (включая вопросы общественной законодательной инициативы, общественного контроля, и др.);
- г) экология, рациональное природопользование и защита окружающей среды;
- д) правопорядок и общественная безопасность (включая укрепление межнационального и межрелигиозного согласия);
- е) общие вопросы воспитания (в том числе вопросы сохранения исторической памяти, поддержка патриотических проектов; и др.);
- ж) образование и наука (в том числе вопросы просвещения), культура и искусство.

2. Конкретное содержание проектов, реализуемых в рамках государственно-общественного партнерства, определяются публичным партнером. Инициатива по реализации проекта исходит от общественного партнера в порядке, определенном настоящим Федеральным законом. Исполнитель определяется на конкурсной основе в соответствии с документацией о проведении конкурсов проектов государственно-общественного партнерства межведомственным координационным советом.

3. Проекты государственно-общественного партнерства реализуются на основе соглашения, заключаемого сторонами по итогам конкурсных процедур.

Статья 7. Формы государственно-общественного партнерства

1. Проект государственно-общественного партнерство может осуществляться в следующих формах:

- а) включение в государственную (региональную) программу или национальный (региональный) проект;
- б) соглашение - прямой договор гражданско-правового характера;
- в) создание совместной некоммерческой организации.

2. Включение проекта государственно-общественного партнерства в государственную программу или в национальный проект происходит по вопросам реализации направлений государственной внутренней политики.

3. Прямой договор гражданско-правового характера заключается по вопросам социальной поддержки публичным партнером общественных и некоммерческих организаций, социальных услуг, осуществляемых социально ориентированными некоммерческими организациями в соответствии с федеральным законодательством.

4. Совместная некоммерческая организация может быть учреждена по решению публичного и общественного партнера для целей государственно-

общественного партнерства и выполняет задачи, предусмотренные уставом организации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

5. Государственно-общественное партнерство осуществляется на федеральном уровне, на уровне субъектов Российской Федерации в соответствии с положениями настоящего Федерального закона.

6. Соглашение о государственно-общественном партнерстве может быть заключено в электронной форме на специализированном интернет-портале, определяемом публичным партнером.

Статья 8. Элементы соглашения о государственно-общественном партнерстве

1. При принятии решения о реализации проекта государственно-общественного партнерства уполномоченными в соответствии с настоящим Федеральным законом на принятие такого решения органом государственной власти, определяется форма государственно-общественного партнерства посредством включения в соглашение предусмотренных настоящей статьей обязательных элементов соглашения.

2. Обязательными элементами соглашения, которое заключается между публичным и общественным партнером являются:

- а) цель проекта;
- б) предмет партнерства;
- в) объект партнерства;
- г) форма партнерства, порядок финансирования проекта;
- д) права публичного и общественного партнеров;
- е) обязанности публичного и общественного партнеров;
- ж) распределение рисков проекта;
- з) исполнители проекта;
- и) срок реализации проекта;
- к) порядок и формы предоставления отчетной документации;

- л) требования к информационной открытости проекта;
- м) порядок урегулирования споров.

По инициативе сторон соглашение может включать дополнительные элементы, являющиеся неотъемлемой частью соглашения.

3. В соглашение в целях определения формы государственно-общественного партнерства могут быть также включены следующие элементы:

а) наличие у общественного партнера обязательства по передаче объекта соглашения о государственно-общественном партнерстве в собственность публичного партнера по истечении определенного соглашением срока, но не позднее дня прекращения соглашения;

б) обеспечение публичным партнером эксплуатации зданий и сооружений, являющихся составной частью объекта соглашения в случае, если общественный партнер осуществляет только обслуживание этого объекта соглашения или проводит работы и оказывает услуги согласно предмету соглашения.

4. Финансирование по соглашению о государственно-общественном партнерстве производится за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляется за счет предоставления субсидий, грантов, выплат по договорам из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации.

Статья 9. Права партнеров

1. Публичный партнер имеет право:

а) определять направления государственно-общественного партнерства и информировать о возможности реализации проекта;

б) на конкурсной основе выбрать общественного партнера в качестве стороны реализации проекта;

в) осуществлять контроль реализации проекта на условиях договоренности, указанных в соглашении о реализации проекта государственно-общественного партнерства;

2. Общественный партнер имеет право:

а) выступить с инициативой о реализации проекта государственно-общественного партнерства;

б) на равный доступ к реализации проекта государственно-общественного партнерства;

в) на возмещение убытков, причиненных ему в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления и (или) должностных лиц этих органов, в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Статья 10. Обязанности партнеров

1. Публичный партнер обязан:

а) соблюдать режим партнерства;

б) организовать проведение конкурса по отбору исполнителя проекта государственно-общественного партнерства;

в) обеспечить экспертизу предложения о государственно-общественном партнерстве;

г) обеспечить финансирование проекта на условиях, оговоренных в соглашении о государственно-общественном партнерстве;

д) обеспечивать профилактику и ликвидацию рисков, указанных в соглашении о партнерстве.

2. Общественный партнер обязан:

а) разработать предложение о реализации проекта государственно-общественного партнерства;

б) качественно и в срок выполнять обязательства, оговоренные в соглашении о государственно-общественном партнерстве;

в) предоставить отчетность об исполнении проекта государственно-общественного партнерства;

д) обеспечивать профилактику и ликвидацию рисков, указанных в соглашении о партнерстве.

Статья 11. Ответственность сторон

1. Стороны несут ответственность за ситуации, создавшие конфликт интересов в соответствии с соглашением о партнерстве и законодательством Российской Федерации.

2. Стороны несут ответственность за ненадлежащее обеспечение рисков согласно распределению в соглашении о партнерстве.

3. Стороны урегулируют возникающие споры и разногласия путем переговоров. Об этом составляется протокол переговоров и согласительных процедур.

4. В случае не достижения консенсуса внесудебным порядком, споры урегулируются в суде, согласно законодательству Российской Федерации.

Статья 12. Разработка предложения о реализации проекта государственно-общественного партнерства

1. Инициатором проекта по направлениям, определяемым публичным партнером, выступает общественный партнер. Он обеспечивает разработку предложения о реализации проекта государственно-общественного партнерства (далее - предложение о реализации проекта) в соответствии с требованиями, установленными частью 3 настоящей статьи, и направляет такое предложение на рассмотрение в уполномоченный орган.

2. Лицо, которое в соответствии с настоящим Федеральным законом может быть общественным партнером, вправе обеспечить разработку

предложения о реализации проекта в соответствии с частями 3 и 4 настоящей статьи и направить предложение о реализации проекта публичному партнеру.

В случае, если инициатором проекта выступает лицо, которое в соответствии с настоящим Федеральным законом может быть общественным партнером, до направления указанного предложения публичному партнеру между инициатором проекта и публичным партнером проводится защита проекта в порядке, установленном межведомственным координационным советом.

3. Предложение о реализации проекта должно содержать:

- а) описание проекта и обоснование его актуальности;
- б) цели и задачи реализации проекта, определяемые с учетом целей и задач, которые предусмотрены документами стратегического планирования;
- в) сведения об общественном партнере и его членах, участниках;
- г) проект соглашения, включающий в себя существенные условия соглашения и иные не противоречащие законодательству Российской Федерации условия;
- д) срок реализации проекта или порядок определения такого срока;
- е) оценку возможности получения сторонами соглашения дохода от реализации проекта;
- ж) прогнозируемый объем финансирования проекта, в том числе прогнозируемый объем финансирования проекта за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, в том числе необходимый объем собственных средств общественного партнера и (или) необходимый объем дополнительного финансирования в случае, если такое финансирование потребуется в рамках реализации конкретного проекта;
- з) описание рисков, связанных с реализацией проекта;
- и) сведения об эффективности проекта;
- к) обоснование преимуществ партнера инициатора;
- л) описание принципов и мероприятий, обеспечивающих эффективное информирование граждан о проекте и его результатов;

м) иные определенные Межведомственным координационным советом сведения.

4. Форма предложения о реализации проекта, а также требования к предусмотренным частью 3 настоящей статьи сведениям устанавливаются Межведомственным координационным советом.

5. В срок, не превышающий тридцати дней со дня окончания конкурса проектов или определенного срока подачи документов, публичный партнер обязан рассмотреть такое предложение в порядке, установленном Межведомственным координационным советом, и принять одно из следующих решений:

а) о направлении предложения о реализации проекта на рассмотрение в уполномоченный орган в целях оценки эффективности и преимуществ;

б) о невозможности реализации проекта.

6. При рассмотрении публичным партнером предложения о реализации проекта публичный партнер вправе запросить у инициатора проекта дополнительные материалы и документы, проводить переговоры, в том числе в форме совместных совещаний, с инициатором проекта. Указанные переговоры должны быть проведены в пределах срока, установленного частью 5 настоящей статьи для рассмотрения предложения о реализации проекта, в порядке, установленном Межведомственным координационным советом. По результатам изучения направленных инициатором проекта материалов и документов и проведения переговоров содержание предложения о реализации проекта может быть изменено до принятия решений, указанных в части 5 настоящей статьи, по согласию инициатора проекта и публичного партнера. Итоги предварительных переговоров и (или) переговоров (в случае, если эти переговоры были проведены), включающих принятие решения об изменении содержания предложения о реализации проекта, оформляются протоколом, который должен быть подписан публичным партнером и инициатором проекта и составлен в двух экземплярах. Не включение в протокол решений об изменении содержания предложений о реализации проекта не допускается.

7. Решение публичного партнера о невозможности реализации проекта на основании указанного в части 2 настоящей статьи предложения о реализации такого проекта должно быть мотивированным и принимается по следующим основаниям:

а) предложение о реализации проекта не соответствует принципам государственно-общественного партнерства;

б) предложение о реализации проекта не соответствует установленной форме такого предложения о реализации проекта;

в) содержание проекта не соответствует установленным частью 3 настоящей статьи требованиям к содержанию проекта;

г) указанный в предложении о реализации проекта объект является несвободным от прав третьих лиц;

д) инициатор проекта отказался от ведения переговоров по изменению предусмотренных частью 6 настоящей статьи условий предложения о реализации проекта либо в результате переговоров стороны не достигли согласия по этим условиям.

8. В случае, если нет оснований, соответствующих части 7 настоящей статьи, назначается дата защиты проекта общественным партнером, которая должна состояться в течение 10 дней с момента принятия решения о соответствии документов требованиям настоящего Федерального закона. Защита проводится в очной форме с приглашением представителей потенциальных исполнителей проекта.

В случае успешной защиты проекта инициатором, публичным партнером принимается решение о направлении указанного в части 2 настоящей статьи предложения о реализации проекта на рассмотрение в уполномоченный орган в целях оценки эффективности проекта. Публичный партнер в срок, не превышающий десяти дней со дня принятия такого решения, направляет предложение о реализации проекта, а также копии протоколов предварительных переговоров и (или) переговоров (в случае, если

эти переговоры были проведены), а также протокол защиты проекта для участия в конкурсе.

9. В срок, не превышающий десяти дней со дня принятия одного из предусмотренных частью 5 настоящей статьи решений в отношении предложения, публичный партнер направляет данное решение, а также оригиналы протокола предварительных переговоров и (или) переговоров (в случае, если эти переговоры были проведены) инициатору проекта и размещает данное решение, предложение о реализации проекта и указанные протоколы переговоров на официальном сайте публичного партнера в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет".

10. Решения, предусмотренные частью 5 настоящей статьи, могут быть обжалованы в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Статья 13. Рассмотрение предложения о реализации проекта государственно-общественного партнерства

1. Уполномоченный орган рассматривает предложение о реализации проекта в целях оценки эффективности проекта. Направление предложения о реализации проекта с нарушением определенных настоящим Федеральным законом формы и требований и без приложения документов, предусмотренных частью 8 статьи 10 настоящего Федерального закона, не допускается.

2. Оценка эффективности проекта проводится на основании следующих критериев:

а) финансовая эффективность проекта государственно-общественного партнерства;

б) социально-экономический эффект от реализации проекта государственно-общественного партнерства, рассчитанный с учетом целей и

задач, определенных в соответствующих документах стратегического планирования.

3. Положительное решение в отношении проекта допускается в случае, если проект будет признан эффективным по каждому из критериев, указанных в части 2 настоящей статьи.

4. Срок проведения уполномоченным органом оценки эффективности проекта не может превышать шестидесяти дней со дня поступления такого проекта в уполномоченный орган.

5. Порядок проведения уполномоченным органом оценки эффективности проекта государственно-общественного партнерства в соответствии с критериями и показателями, предусмотренными частями 2 и 3 настоящей статьи, устанавливается Межведомственным координационным советом.

6. Методика оценки эффективности проекта государственно-общественного партнерства в соответствии с критериями и показателями, предусмотренными частями 2 и 3 настоящей статьи, утверждается федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление проектов государственно-общественного партнерства.

7. По итогам рассмотрения предложения о реализации проекта уполномоченный орган утверждает заключение об эффективности проекта (далее - положительное заключение уполномоченного органа) либо заключение о неэффективности проекта и направляет соответствующее заключение, а также оригинал протокола переговоров (в случае, если переговоры были проведены) публичному партнеру и инициатору проекта и в течение пяти дней со дня утверждения соответствующего заключения размещает решение, предложение о реализации проекта и протокол переговоров на официальном сайте уполномоченного органа в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет", за исключением сведений, составляющих государственную, коммерческую или иную охраняемую законом тайну.

8. Утверждение уполномоченным органом отрицательного заключения является отказом от реализации проекта государственно-общественного партнерства.

9. Отрицательное заключение уполномоченного органа может быть обжаловано в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

10. В случае получения положительного заключения уполномоченного органа публичный партнер в течение пяти дней направляет данное заключение в Координационный совет в соответствии с настоящим Федеральным законом на принятие решения о реализации проекта.

11. Предложение, а также принимаемые в отношении него решения размещаются в открытом доступе на специализированном информационно-коммуникационном ресурсе, на котором проводится широкое общественное обсуждение проекта.

Статья 14. Принятие решения о реализации проекта государственно-общественного партнерства

1. Решение о реализации проекта принимается Координационным советом при наличии положительного заключения уполномоченного органа в срок, не превышающий шестидесяти дней со дня получения положительного заключения.

2. Решением о реализации проекта утверждаются:

- а) цели и задачи реализации такого проекта;
- б) публичный партнер, а также перечень органов и юридических лиц, выступающих на стороне публичного партнера, в случае, если предполагается передача отдельных прав и обязанностей публичного партнера таким органам и юридическим лицам;
- в) существенные условия соглашения;

г) значения критериев эффективности проекта, на основании которых получено положительное заключение уполномоченного органа;

д) вид конкурса (открытый конкурс или закрытый конкурс), а также перечень лиц, которым направляются приглашения принять участие в конкурсе (в случае проведения закрытого конкурса);

е) критерии конкурса и параметры критериев конкурса;

ж) конкурсная документация или порядок и сроки ее утверждения;

з) сроки проведения конкурса на право заключения соглашения или в случае проведения совместного конкурса - соглашений;

и) срок и порядок размещения на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" для размещения информации о проведении торгов, определенном Правительством Российской Федерации, сообщения о проведении открытого конкурса или в случае проведения закрытого конкурса срок направления определенным решением о реализации проекта лицам уведомления о проведении закрытого конкурса и приглашения принять участие в закрытом конкурсе;

к) порядок и сроки заключения соглашения (в случае проведения совместного конкурса - соглашений);

л) состав конкурсной комиссии и порядок его утверждения.

3. В случае, если решение о реализации проекта принято на основании предложения о реализации проекта, подготовленного инициатором проекта, данным решением утверждаются:

а) цели и задачи реализации такого проекта;

б) публичный партнер, а также перечень органов и юридических лиц, выступающих на стороне публичного партнера, в случае, если предполагается передача отдельных прав и обязанностей публичного партнера таким органам и юридическим лицам;

в) существенные условия соглашения.

4. В случае заключения соглашения без проведения решением о реализации проекта утверждаются:

- а) цели и задачи реализации проекта;
- б) существенные условия соглашения;
- в) порядок заключения соглашения;

г) общественный партнер и публичный партнер, а также перечень органов и юридических лиц, выступающих на стороне публичного партнера, в случае, если предполагается передача отдельных прав и обязанностей публичного партнера таким органам и юридическим лицам;

д) обоснование необходимости использования исключительного права и (или) исключительной лицензии в отношении объектов информационных технологий, входящих в состав объекта соглашения и принадлежащих общественному партнеру, и сведения об отсутствии возможности использования аналогичных исключительного права и (или) исключительной лицензии в отношении таких объектов информационных технологий либо сведения об отсутствии аналогичных исключительного права и (или) исключительной лицензии в отношении таких объектов информационных технологий.

5. В случае, если при реализации соглашения планируется использование средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, заключение соглашения на срок, превышающий срок действия соответствующего закона (соответствующего решения) о бюджете на очередной финансовый год и плановый период, осуществляется с учетом требований бюджетного законодательства Российской Федерации.

6. В случае, если при реализации проекта планируется использование средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, решение о реализации проекта может быть принято только при условии, что использование таких средств предусмотрено федеральными законами и (или) нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и (или) иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами.

7. Порядок размещения информации о проектах государственно-общественного партнерства в сети «Интернет» определяется Межведомственным координационным советом.

8. Форма заявления о намерении участвовать в конкурсе на право заключения соглашения и порядок его направления публичному партнеру утверждаются Правительством Российской Федерации.

Статья 15. Права публичного партнера на осуществление контроля за исполнением соглашения о государственно- общественном партнерстве

1. Контроль публичным партнером исполнения соглашения осуществляется публичным партнером, органами и юридическими лицами, выступающими на стороне публичного партнера, в лице их представителей, которые на основании соглашения имеют право беспрепятственного доступа на объект соглашения и к документации, относящейся к осуществлению деятельности, предусмотренной соглашением, в целях выявления нарушений общественным партнером условий соглашения, а также предотвращения таких нарушений.

2. Публичный партнер осуществляет контроль соблюдения общественным партнером условий соглашения, в том числе исполнения обязательств по соблюдению сроков проектирования, создания объекта соглашения, финансированию создания объекта соглашения, обеспечению соответствия технико-экономических показателей объекта соглашения установленным соглашением технико-экономическим показателям, осуществлению деятельности, предусмотренной соглашением, эксплуатации объекта соглашения в соответствии с целями, установленными соглашением, а также достижения значений критериев эффективности проекта и значений показателей его сравнительного преимущества, на основании которых получено положительное заключение уполномоченного органа.

3. Представители публичного партнера, органов и юридических лиц, выступающих на стороне публичного партнера, не вправе:

а) вмешиваться в осуществление хозяйственной деятельности общественного партнера;

б) разглашать сведения, отнесенные соглашением к сведениям конфиденциального характера либо являющиеся коммерческой или государственной тайной.

4. Контроль исполнения соглашения, в том числе соблюдения общественным партнером условий соглашения, осуществляется публичным партнером в порядке, установленном Межведомственным координационным советом.

5. Результаты осуществления контроля соблюдения общественным партнером условий соглашения оформляются актом о результатах контроля.

6. Акт о результатах контроля подлежит размещению публичным партнером в течение пяти дней с даты составления данного акта на официальном сайте публичного партнера в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет". Акт о результатах контроля не размещается в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" в случае, если сведения об объекте соглашения составляют государственную тайну или данный объект имеет стратегическое значение для обеспечения обороноспособности и безопасности государства.

Статья 16. Риски проекта государственно – общественного партнерства.

1. Стороны указывают возможные риски в соглашении о государственно-общественном партнерстве.

2. Стороны исходят из того, что минимальные риски, указываемые в соглашении, - это:

а) политические;

б) правовые;

- в) финансовые;
- г) экономические;
- д) социальные;
- е) технические.

3. Стороны могут предусмотреть в соглашении иные риски по своему усмотрению.

Статья 17. Гарантии прав и законных интересов общественного партнера при реализации соглашения о государственно-общественном партнерстве.

1. При осуществлении деятельности, предусмотренной соглашением, общественному партнеру гарантируется защита его прав и законных интересов в соответствии с Конституцией Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

2. Общественному партнеру гарантировано возмещение убытков, причиненных ему в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления и (или) должностных лиц этих органов, в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации.

3. В случае реализации общественным партнером производимых товаров, выполнения работ, оказания услуг по регулируемым ценам (тарифам) или с учетом установленных надбавок к ценам (тарифам) соответственно органы государственной власти и органы местного самоуправления, осуществляющие функции в сфере регулирования цен (тарифов), устанавливают цены (тарифы) и надбавки к ценам (тарифам) на производимые и реализуемые общественным партнером товары, выполняемые работы, оказываемые услуги исходя из определенных соглашением условий.

4. Общественным партнерам гарантируются равные права, предусмотренные законодательством Российской Федерации, правовой режим деятельности, исключающий применение мер дискриминационного характера и иных мер, препятствующих общественным партнерам выполнять условия соглашения.

Статья 18. Меры, направленные на противодействие коррупции в связи с реализацией проектов государственно-общественного партнерства

1. Общественный партнер обязуется соблюдать нормы, направленные на профилактику и противодействие коррупции, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

2. Общественный партнер обязан разрабатывать и принимать меры по предупреждению коррупции.

3. Меры по предупреждению коррупции, принимаемые в организации, могут включать:

а) определение подразделений или должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений;

б) сотрудничество организации с правоохранительными органами;

в) разработку и внедрение в практику стандартов и процедур, направленных на обеспечение добросовестной работы организации;

г) принятие кодекса этики и служебного поведения работников организации;

д) предотвращение и урегулирование конфликта интересов;

е) недопущение составления неофициальной отчетности и использования поддельных документов;

ж) размещение информации о проекте государственно-общественного партнерства, его результатах и оценках эффективности в сети Интернет посредством специализированных информационно – коммуникационных технологий.

Статья 19. Оценка социальной эффективности по итогам реализации проекта государственно-общественного партнерства

1. По итогам реализации проекта общественный партнер отчитывается перед публичным партнером о результатах исполнения соглашения в порядке, предусмотренном соглашением и правилами, принятыми Межведомственным координационным советом.

2. По итогам реализации проекта или ежегодно в случае, если проект рассчитан на срок более одного года общественный партнер представляет нефинансовый публичный отчет о ходе реализации проекта в уполномоченный орган и размещает его в сети «Интернет».

3. Оценка социальной эффективности по итогам реализации проекта государственно-общественного партнерства происходит при участии граждан с использованием возможностей, предоставляемых информационно-коммуникационными технологиями (интернет-платформы, системы интернет-голосования и пр.).

Статья 20. Заключительные положения

1. Нормативные правовые акты Российской Федерации, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты в сфере государственно-общественного партнерства, подлежат приведению в соответствие с положениями настоящего Федерального закона до 1 января 2021 года. С 1 января 2021 года указанные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты применяются в части, не противоречащей положениям настоящего Федерального закона.

2. К соглашениям, заключенным в соответствии с нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации в сфере государственно-

общественного до дня вступления в силу настоящего Федерального закона, применяются положения указанных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Такие соглашения действуют до окончания срока их действия на условиях, на которых они были заключены. К соглашениям, заключенным после дня вступления в силу настоящего Федерального закона, применяются положения настоящего Федерального закона.

3. До осуществления в соответствии с частью 1 настоящей статьи изменений нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в сфере государственно-общественного партнерства к изменению условий указанных в части 2 настоящей статьи соглашений (в том числе условий о сроках действия соглашений) применяются положения нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в сфере государственно-общественного партнерства.

Статья 21. Вступление в силу настоящего Федерального закона

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу с момента его подписания.