

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М.В.ЛОМОНОСОВА

На правах рукописи

Багирян Георгий Арсенович

**Правовое обеспечение участия институтов гражданского
общества в выработке и проведении государственной политики
в Российской Федерации**

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

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2025

Диссертация подготовлена на кафедре конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени М.В.Ломоносова

Научный руководитель – *Шевердяев Станислав Николаевич,
доктор юридических наук, доцент*

Официальные оппоненты – *Комарова Валентина Викторовна,
доктор юридических наук, профессор,
ФГАОУ ВО «Московский государственный
юридический университет имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)», кафедра
конституционного и муниципального права,
профессор;*

*Романовская Ольга Валентиновна,
доктор юридических наук, профессор,
Средне-Волжский институт (филиал)
ФГБОУ ВО «Всероссийский государственный
университет юстиции (РПА Минюста
России)» в г. Саранске, кафедра
государственно-правовых дисциплин,
профессор;*

*Никитина Елена Евгеньевна,
кандидат юридических наук,
ФГНИУ «Институт законодательства
и сравнительного правоведения при
Правительстве Российской Федерации»,
отдел конституционного права, ведущий
научный сотрудник.*

Защита диссертации состоится «30» октября 2025 г. в 15 часов 30 минут на заседании диссертационного совета МГУ.051.4 Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова по адресу: Москва, Ленинские горы, д. 1, стр. 13-14, 4-й учебный корпус, Юридический факультет, ауд. 536а.

E-mail: dissovet@law.msu.ru

С диссертацией можно ознакомиться в отделе диссертаций научной библиотеки МГУ имени М.В. Ломоносова (Ломоносовский просп., д. 27) и на портале: <https://dissovet.msu.ru/dissertation/3555>.

Автореферат разослан «___» сентября 2025 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук

Н.С. Малютин

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования.

Гражданское общество как в России, так и во всем мире является предметом исследований многих ученых. Актуальность подобного рода научных разработок связана с особым местом и ролью гражданского общества как сложного явления в системе общественно-политических и социально-экономических отношений. Принципиально важной проблемой является организация взаимодействия государства и гражданского общества. Данный вопрос актуализируется с развитием капиталистических отношений и институционализацией в обществе частных интересов.

На современном этапе развития общественно-политических отношений в мире взаимодействие государства и гражданского общества все чаще начинает рассматриваться через призму повышения эффективности государственного управления посредством привлечения институтов гражданского общества к процессу выработки и проведения государственной политики.

Становление Российской Федерации как демократического правового государства невозможно без системного взаимодействия с общественными институтами. Дискуссии относительно конституционализации гражданского общества в нашей стране имели место еще в рамках работы над новым проектом Основного закона в начале 1990-х гг., однако в принятой в 1993 г. Конституции Российской Федерации термин «гражданское общество» так и не появился.

Спустя десятилетия в российской Конституции за Правительством Российской Федерации было закреплено полномочие по обеспечению участия институтов гражданского общества в выработке и проведении государственной политики (подпункт «е.1» пункта 1 статьи 114). Иными словами, в результате конституционной реформы 2020 года можно наблюдать не только фактическое появление термина «институты гражданского общества» в тексте Основного закона, но и приздание

конституционно-правовой значимости вопросу о необходимости привлечения общественных институтов к процессу принятия и реализации политico-управленческих решений.

В целях обеспечения эффективности работы государственного механизма приведенные конституционные положения требуют предметного теоретического и прикладного анализа для последующего совершенствования правовых основ участия институтов гражданского общества в выработке и проведении государственной политики, а также построения основанного на взаимном доверии эффективного взаимодействия государства и гражданского общества через наиболее продуктивные формы.

Степень научной разработанности темы исследования.

На сегодняшний день существует множество зарубежных и отечественных трудов, посвященных проблемам гражданского общества и взаимодействию гражданского общества с государством. Многие из них были использованы автором при написании диссертационного исследования.

Среди отечественных исследователей, которые внесли значительный вклад в развитие теории гражданского общества, определение правовой природы гражданского общества и его институтов, следует отметить С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, М.В. Баглай, Н.А. Богданову, Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, В.В. Гриба, В.Д. Зорькина, А.И. Казанника, В.В. Комарову, А.Н. Костюкова, М.А. Краснова, О.Е. Кутафина, Л.С. Мамута, М.Н. Марченко, Н. И. Матузова, В.С. Нерсесянца, В.В. Полянского, В.Е. Чиркина и других. Кроме того, за последние годы появилось много актуальных научных исследований, посвященных различным аспектам гражданского общества, в том числе работы А.И. Будова, С.А. Васильева, Л.Ю. Грудцыной, Г.М. Заболотной, А.В. Зайцева, Е.Е. Никитиной, Д.А. Пащенцева, А.Е. Постникова, А.Ю. Сунгурова, О.В. Романовской, Ю.А. Тихомирова, Т.В. Троицкой, А.Г. Чернявского, С.Н. Шевердяева, Д.Г. Шустрова и других.

Среди зарубежных работ можно выделить труды следующих ученых и философов: Т. Гоббс, Дж. Локк, Ж.Ж. Руссо, Ш. Монтескье, Г.В.Ф. Гегель,

И. Кант, А. Токвиль, К. Маркс, Р. Дарендорф, Д. Дж. Грин, А. Фергюсон, Э. Арато, Х.К. Анхайер, Л. Карлсон, Д. Коэн, Ю. Хабермас, М.М. Ховард, И. Шапиро, М. Эдвардс, Дж. Р. Эренберг и многие другие.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, складывающиеся в сфере участия институтов гражданского общества в выработке и проведении государственной политики, а также оптимальные механизмы взаимодействия институтов гражданского общества с органами публичной власти для обеспечения эффективности такого участия.

Предметом диссертационного исследования являются современные тенденции в конституционно-правовом регулировании отдельных аспектов взаимодействия общественных институтов с органами публичной власти в России, а также закономерности формирования и развития основных форм участия институтов гражданского общества в выработке и проведении государственной политики как в теоретической, так и в практической плоскостях.

Цель диссертационного исследования заключается в раскрытии современных конституционно-правовых тенденций в построении взаимоотношений между органами публичной власти и институтами гражданского общества, основных форм участия институтов гражданского общества в процессе выработки и проведения государственной политики, в анализе содержания конституционных поправок 2020 года относительно закрепления термина «институты гражданского общества» в тексте Основного закона, в частности, в аспекте обеспечения Правительством Российской Федерации участия общественных институтов в выработке и проведении государственной политики, а также в обосновании авторского взгляда относительно перспективных направлений последующего воплощения конституционных новелл в законодательстве Российской Федерации.

Задачи диссертационного исследования, направленные на

достижение поставленной цели:

- установить теоретико-правовые основы гражданского общества, а также круг институтов гражданского общества;
- выявить исторический опыт взаимодействия государства и гражданского общества;
- определить конституционно-правовые аспекты взаимодействия органов государственной власти и институтов гражданского общества;
- определить роль конституционных поправок 2020 года в развитии институтов гражданского общества;
- установить нормативные основы регулирования отдельных аспектов гражданского общества, в том числе основные принципы и формы участия в выработке и проведении государственной политики;
- выявить определение понятий выработки и проведения государственной политики;
- определить международные принципы и стандарты обеспечения участия институтов гражданского общества в выработке и проведении государственной политики, а также рассмотреть актуальные направления развития отечественного правового регулирования на основе указанных принципов и стандартов;
- выявить и классифицировать направления практического опыта осуществления взаимодействия органов публичной власти с институтами гражданского общества, в том числе участия последних в выработке и проведении государственной политики в современных общественно-политических условиях России, для поиска оптимальных решений, направленных на повышение эффективности государственного управления;
- выявить наиболее распространенные с практической точки зрения формы участия институтов гражданского общества в выработке и проведении государственной политики.

Теоретическую основу исследования составили труды отечественных и зарубежных исследователей: докторские

исследования, авторефераты, монографии, научные статьи, учебная и учебно-методическая литература и др.

Методологическая основа диссертационного исследования включает систему методов познания, выбор которых обуславливается предметом исследования. В диссертационном исследовании используются общенаучные методы познания и частно-научные методы, включая историко-правовой и формально-юридический методы.

Методы анализа и синтеза используются при рассмотрении существующих определений основных понятий исследования, в частности, «гражданское общество», «общественный контроль», а также теоретических и практических подходов в вопросе о взаимодействии институтов гражданского общества с органами публичной власти. Общенаучные методы используются также при раскрытии основных форм участия институтов гражданского общества в выработке и проведении государственной политики.

Посредством историко-правового метода определяются основные тенденции конституционно-правового регулирования основ гражданского общества в начале 1990-х гг., а также анализируются утратившие силу нормативные правовые акты СССР. Кроме того, историко-правовой метод исследования позволяет раскрыть эволюцию категории «гражданское общество».

Формально-юридический метод используется при анализе отечественных конституционно-правовых актов, иных отечественных и зарубежных нормативных правовых актов. Использование формально-юридического метода позволяет дать наиболее точное определение используемым в Конституции Российской Федерации понятиям «государственная политика», «выработка государственной политики» и «проведение государственной политики».

Нормативной правовой базой диссертационного исследования являются Конституция Российской Федерации, федеральные законы, законы

субъектов Российской Федерации, подзаконные акты, конституционные акты зарубежных стран, иные нормативные правовые акты, направленные в том числе на регулирование отдельных аспектов функционирования институтов гражданского общества, участия институтов гражданского общества в выработке и проведении государственной политики.

Эмпирическую базу диссертационного исследования составили решения Конституционного Суда Российской Федерации, стандарты, доклады и рекомендации международных правительственные и неправительственных организаций, методические рекомендации по взаимодействию органов публичной власти с общественными институтами, доклады о состоянии гражданского общества в Российской Федерации и другие.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в обосновании реалистичной и наиболее работоспособной системы механизмов участия институтов гражданского общества в выработке и проведении государственной политики сообразно поправкам к Конституции Российской Федерации, принятым в 2020 г. Впервые в рамках научной дискуссии предпринимается попытка комплексного анализа конституционных поправок 2020 года в призме нового полномочия Правительства Российской Федерации по обеспечению участия общественных институтов в выработке и проведении государственной политики (подпункт «е.1» пункта 1 статьи 114).

В исследовании ключевое внимание уделяется не столько проблеме раскрытия феномена гражданского общества, что ранее становилось предметом разработок по данной тематике, сколько поиску оптимальных форм взаимодействия общественных институтов с органами публичной власти на текущем этапе развития российской государственности, посредством которых они могли бы оказывать реальное влияние на процесс принятия политико-управленческих решений с целью повышения эффективности государственного регулирования общественных отношений.

Научная новизна диссертационного исследования состоит также в положениях, выносимых на защиту:

1. Исторически проблема взаимодействия государства и гражданского общества стала активно обсуждаться в Новое время в период развития капиталистических отношений и появления новых форм реализации частных интересов граждан, что вызвало в дальнейшем необходимость в их защите перед государством. Однако в XX веке государства повсеместно столкнулись с проблемой неэффективности бюрократического аппарата, что послужило основанием для проведения административных реформ, направленных на повышение эффективности государственного аппарата посредством привлечения институтов гражданского общества к выработке и проведению государственной политики. Указанные тенденции актуальны также и для Российской Федерации. При этом ключевой проблемой остается риск огосударствления гражданского общества, в связи с чем для науки актуализируется вопрос об оптимизации правовых форм участия институтов гражданского общества в выработке и проведении государственной политики с условием необходимости сохранения их самостоятельности.

2. Конституционные поправки 2020 года (статья 75.1, подпункт «е.1» пункта 1 статьи 114 Конституции Российской Федерации) свидетельствуют о закреплении в России новой, особой концепции взаимодействия государства и общества, в основе которой лежит идея их взаимного доверия и обеспечения участия общественных институтов в принятии и в реализации политико-управленческих решений.

В современных условиях общественно-политического развития Российской Федерации практику взаимодействия государства с институтами гражданского общества преждевременно считать системной и сложившейся окончательно с точки зрения ее эффективности. Данной концепции еще предстоит практическое воплощение с помощью совершенствования имеющихся и формирования новых форм участия общественных институтов в выработке и проведении государственной политики.

3. Используемый в Конституции Российской Федерации термин «государственная политика» необходимо трактовать как (1) ключевое направление деятельности государства в лице органов публичной власти, включающее в себя (2) две самостоятельные стадии по выработке и проведению государственной политики, в рамках которых осуществляется (3) заранее спланированная целенаправленная комплексная публичная работа органов власти, состоящая из (4) совокупности действий по принятию публично-властных решений, с последующим формированием и реализацией долгосрочных стратегических целей, задач и приоритетов для поступательного развития государства и общества в общественно-политических и социально-экономических сферах (5) с возможностью обеспечения участия в данных процессах широкого круга институтов гражданского общества для достижения эффективности государственного управления.

Понятие «выработка государственной политики» следует определить как самостоятельную стадию государственной политики, в основе которой лежит модель политico-управленческого цикла, состоящая из этапов целеполагания и определения «повестки дня», подготовки проекта публично-властного решения, оформления государственной политики в виде конкретных документов, и обеспечивающая процесс принятия данных решений.

Термин «проведение государственной политики» следует определить как самостоятельную стадию государственной политики, направленную на осуществление совокупности действий по практической реализации целей, задач, политических решений и программ, подготовленных на стадии выработки государственной политики, с возможностью участия общественных институтов и с вероятностью последующей корректировки государственной политики в процессе ее реализации.

4. Существует несколько перспективных направлений совершенствования законодательства Российской Федерации, регулирующего

правовой статус отдельных институтов гражданского общества, правовые основы общественного контроля, принципы стратегического планирования, а также иные аспекты взаимодействия общественных институтов с государством, с опорой на международные стандарты взаимодействия государства и гражданского общества.

К наиболее авторитетным стандартам такого рода относятся следующие: обеспечение равных прав для общественных участников процесса выработки государственной политики; закрепление правовых норм-гарантий, предусматривающих возможность привлечения общественных институтов в процесс выработки государственной политики; исчерпывающий перечень оснований, исключающих возможность публичной выработки государственной политики с привлечением широкого круга общественных институтов; обязанность органов публичной власти – разработчиков документов стратегического планирования давать обоснованную обратную связь всем общественным институтам, обратившимся с конкретными инициативами и замечаниями в ходе выработки государственной политики (подотчетность органов публичной власти); наличие специальных механизмов по обжалованию действий органов публичной власти, ограничивающих право общественных институтов на участие в выработке государственной политики; установление достаточных временных рамок для содержательного участия общественных институтов в выработке государственной политики в части ознакомления с текущей повесткой и необходимыми документами и проектами нормативных правовых актов; единый регламент работы представителей органов публичной власти с общественными институтами по вовлечению последних в процесс выработки государственной политики.

5. Конституция Российской Федерации предполагает, что институты гражданского общества являются особыми субъектами, участвующими в процессе выработки и проведения государственной политики, что обусловлено конституционным принципом демократического правового государства и взаимосвязанными положениями статей 2, 13, 29, 30, 31, 32. При

этом конституционные поправки 2020 г. в ст. 75.1 и подпункте «е.1» п. 1 ст. 114 Конституции Российской Федерации становятся специализированной нормативной основой для формирования базы текущего законодательства, регулирующего процедуру вовлечения институтов гражданского общества в указанные процессы. Однако в работе доказывается, что действующая система нормативных правовых актов имеет ощутимые дефекты и требует существенной доработки в части закрепления оснований для вовлечения институтов гражданского общества в выработку и проведение государственной политики с раскрытием необходимых процедурных аспектов и форм в целях создания прозрачных инструментов, позволяющих общественным институтам на открытой и конкурентной основе оказывать воздействие на принятие политически значимых решений.

6. К наиболее востребованным формам участия институтов гражданского общества в выработке государственной политики в России относятся: экспертно-аналитическое и политико-консультативное сопровождение процесса выработки государственной политики; использование GR-коммуникаций и лоббистского инструментария; делегирование представителя в состав общественных институтов, выполняющих координирующую роль в рамках гражданского общества; делегирование представителя в состав консультативно-совещательных и экспертно-аналитических советов и иных структур при органах публичной власти; осуществление активной деятельности в рамках общественно-государственных объединений; использование современных цифровых инструментов.

Участие институтов гражданского общества в проведении государственной политики следует разделить на несколько основных форм в зависимости от степени активности их вовлечения в данный процесс: непосредственное участие в проведении государственной политики с помощью делегирования общественным институтам части государственных полномочий или отдельных функций органов публичной власти; экспертное

сопровождение стадии проведения государственной политики; осуществление институтами гражданского общества общественного контроля за ходом проведения государственной политики.

7. Институт делегирования полномочий позволяет общественным институтам обеспечивать наиболее эффективное участие в проведении государственной политики. Вместе с тем во избежание их огосударствления необходимо законодательно закрепить перечень вопросов, делегируемых общественным институтам, преимущественно в социально значимых сферах, где они обладают необходимой компетенцией и тесно взаимодействуют с гражданами.

В России сложилась практика, по которой отдельные публичные функции передаются в основном общественным институтам, созданным с участием государства. Однако для гарантирования качества результатов сотрудничества органов публичной власти и институтов гражданского общества важно поддерживать более конкурентную среду и задействовать в проведении государственной политики также и независимые общественные институты.

Институт делегирования публичных полномочий сможет реализовать в России свой потенциал при условии нормативного закрепления функций института делегирования, принципов, оснований, пределов, четкого круга возможных для делегирования общественным институтам государственных задач, форм делегирования, критериев отбора общественных институтов, порядка осуществления контроля со стороны органов публичной власти, ответственности субъектов правоотношений по делегированию.

8. Общественный контроль является классическим инструментом гражданского общества, способствующим повышению эффективности государственного регулирования. В работе доказывается, что в рамках стадии проведения государственной политики общественный контроль наиболее актуален в форме независимой экспертной оценки конкретных решений органов публичной власти по реализации выработанных ранее целей и задач

государственной политики. В этой связи утверждается, что институт общественного контроля нуждается в дальнейшем развитии регулирования методов и форм осуществления с целью вовлечения в этот процесс профессиональных экспертов.

9. Профессиональное экспертное сопровождение является важной формой участия институтов гражданского общества как в выработке, так и в проведении государственной политики в России. В исследовании обосновано, что ключевая проблема института экспертного сопровождения (метода экспертных оценок) заключается в отсутствии прозрачных механизмов учета органами публичной власти экспертных мнений, что зачастую приводит к их игнорированию при принятии политико-управленских решений.

В целях повышения эффективности использования указанного института экспертного сопровождения целесообразно предусмотреть прозрачные организационно-правовые инструменты, которые позволят в режиме реального времени отследить процесс дальнейшей работы над оформлением итоговых решений, документов, нормативных правовых актов после проведения публичных обсуждений с вовлечением независимых экспертов. В частности, речь идет о размещении на интернет-порталах органов публичной власти открытой информации об отдельных этапах работы с экспертным сообществом.

Теоретическая значимость диссертационного исследования.

Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в проведенном всестороннем научном анализе конституционных поправок 2020 года в части взаимодействия органов публичной власти с институтами гражданского общества с целью формирования новых подходов и векторов для совершенствования правовых основ обеспечения участия общественных институтов в выработке и проведении государственной политики, систематизации и развития основных форм такого участия, совершенствования действующей нормативной правовой базы.

Практическая значимость диссертационного исследования.

Основные положения диссертационного исследования могут быть использованы для совершенствования существующих механизмов и форм участия институтов гражданского общества в выработке и проведении государственной политики в России в различных сферах общественных отношений.

Кроме того, с практической точки зрения отдельные предложения и рекомендации автора могут быть учтены различными общественными институтами, в том числе общественными объединениями, в целях повышения эффективности своей деятельности во взаимодействии с органами публичной власти.

Личный вклад автора заключается в самостоятельном выполнении диссертационного исследования, а также в выработке выносимых на защиту положений. Деятельность автора в работе различных общественных институтов, в том числе Общественной палаты Российской Федерации, позволила собрать и обработать весомый объем эмпирических данных, которые были использованы в процессе написания диссертационной работы.

Достоверность результатов исследования обеспечивается благодаря всестороннему изучению автором теории, посвященной отдельным аспектам гражданского общества, а также различным практическим проблемам функционирования институтов гражданского общества во взаимодействии с органами публичной власти. Диссертационное исследование проведено с использованием методов, адекватных предмету, цели и задачам исследования. Достоверность результатов исследования также подтверждается их апробацией.

Апробация результатов диссертационного исследования.

Диссертация подготовлена на кафедре конституционного и муниципального права юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

Основные положения, выносимые автором на защиту, были изложены

им в четырех научных статьях, опубликованных в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных для защиты диссертаций в диссертационном совете МГУ имени М.В. Ломоносова по искомой научной специальности.

Кроме того, основные положения, выносимые на защиту, были предложены автором к обсуждению на форумах, конференциях, круглых столах, а также на заседании кафедры конституционного и муниципального права Юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова:

- 1) Доклад на тему «Конституционные основы гражданского общества в России» в рамках Аспирантского юридического форума ГАУГН (июнь 2023 г.);
- 2) Доклад на тему «Конституционные основы гражданского общества в призме конституционной реформы 2020 г. в рамках I Круглого стола «Правовые исследования в Московском университете: традиции и развитие» (май 2023 г.);
- 3) Обсуждение на заседании кафедры конституционного и муниципального права Юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова 29.05.2025 г.

Структура диссертационного исследования включает в себя введение, три главы, объединяющих десять параграфов, заключение, а также список использованной литературы.

II. СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, раскрывается степень разработанности выбранной темы, определяются цель, задачи, объект и предмет исследования, приводятся положения, выносимые на защиту, определяются теоретическая и практическая значимость результатов диссертационного исследования.

Первая глава «Гражданское общество и его институты: вопросы теории и истории» посвящена анализу теоретических основ гражданского общества, его институтов, а также проблеме взаимодействия институтов гражданского общества с государством в историческом контексте.

В **первом параграфе** приводятся определения понятия «гражданское общество», которые были сформулированы философами и учеными в разные исторические эпохи. При этом отмечается, что, например, в период Античности гражданское общество и государство отождествлялись. Иными словами, тогда проблема взаимодействия двух указанных институтов друг с другом как таковая еще не поднималась. Исследователи связывают эту тенденцию с особенностями социально-экономического и политического развития эпохи Античности.

Первая серьезная попытка разграничения гражданского общества и государства прослеживается в Новое время в условиях стремительного развития социального-экономических и политических отношений, в рамках которых формируются частные интересы, а личность приобретает самостоятельное значение. В это время граждане становятся носителями частных интересов и нуждаются в их защите перед государством. Именно в условиях развития капиталистических отношений и возникновения частных интересов формируется запрос на решение проблемы взаимодействия гражданского общества с государством, что не наблюдалось ранее в период Античности и в Средневековье.

В исследовании выделяется несколько подходов к вопросу о взаимодействии гражданского общества и государства: континентальный,

англосаксонский и советский. В рамках континентального подхода преобладает идея органичного соединения идеи гражданского общества и государства. В основе англосаксонского подхода лежит индивидуалистическая концепция общества, в рамках которой развивается ассоциативная демократия, т.е. для решения конкретных задач активно создаются автономные объединения (ассоциации, союзы), в деятельность которых государство не должно вмешиваться. Особый интерес представляет советский подход, сформировавшийся под влиянием идей К. Маркса. Согласно данному подходу, государство является лишь временным институтом, осуществляющим управление, до тех пор, пока общество не созреет до такого уровня своего развития, чтобы общественные институты смогли получить государственные полномочия. Таким образом, должен произойти закономерный переход от государственного управления к общественному.

После описания и анализа становления и развития проблемы взаимодействия гражданского общества и государства в исследовании также поднимается актуальный вопрос, связанный с эффективностью государственного управления, который стал поводом для проведения административной реформы, целью которой являлось реформирование государственной службы с последующим расширением возможностей для участия частных организаций, включая институты гражданского общества, в управлении делами государства.

Второй параграф посвящен проблеме определения круга институтов гражданского общества. Отмечается отсутствие универсального определения понятия «институт гражданского общества». Тем не менее в данном параграфе приводятся различные мнения исследователей относительно раскрытия указанного понятия. Кроме того, ученые не едины во мнениях применительно к определению четкого круга институтов гражданского общества.

Однако на основе существующих теоретических наработок

представляется возможным предложить возможные критерии для разграничения групп институтов гражданского общества с учетом современного состояния общественно-политических отношений в России в зависимости: от активности участия в общественно-политической жизни страны; от сферы деятельности; в зависимости от объединяющего фактора; от наличия или отсутствия координирующей роли (роли консолидации общественных институтов); от наличия организационно-правовой формы; от участия органов публичной власти в делах институтов гражданского общества; от территории функционирования общественных институтов.

Важно обратить внимание на то, что сам по себе круг институтов гражданского общества не носит исчерпывающий характер. Представляется, что научному сообществу необходимо продолжить дискуссию по определению ключевых признаков институтов гражданского общества и принципов функционирования гражданского общества, в частности, во взаимодействии с государством, поскольку в указанных вопросах до сих пор недостаточно определенности.

В третьем параграфе раскрывается проблема становления и развития гражданского общества в России. Описывается историческое развитие гражданского общества от Древней Руси до современной России.

Особое внимание уделяется советскому периоду истории России. В основе советской традиции были марксистские идеи о необходимости борьбы с буржуазным обществом. В связи с этим и само понятие «гражданское общество» не пользовалось особой популярностью, поскольку ассоциировалось с обществом буржуазным. Доминирующую роль в советской системе институтов гражданского общества играла КПСС. При этом возрождение гражданского общества в современной России связано с проводившимися в 80-х и 90-х гг. XX в. социально-экономическими и общественно-политическими преобразованиями.

Многочисленные теоретические исследования современных отечественных ученых позволяют выделить некоторые основополагающие

принципы функционирования гражданского общества и его институтов, среди которых принцип автономности и самоуправляемости институтов гражданского общества, принцип транспарентности, вариативности и динамики структуры институтов гражданского общества, принцип независимости и равноправия институтов гражданского общества, принцип добровольного и инициативного формирования институтов гражданского общества, а также принцип свободы личности.

В 90-е гг. XX столетия была актуальна научная дискуссия относительно необходимости закрепления на уровне Основного закона отдельных правовых норм, касающихся гражданского общества и его институтов. В тот исторический период были как сторонники, так и противники этой идеи. Вместе с тем данные инициативы не нашли свое отражение в Конституции Российской Федерации в редакции 1993 г. Тем не менее, Конституция Российской Федерации в главе 1, посвященной основам конституционного строя, все же содержит некоторые фундаментальные положения, относящиеся к гражданскому обществу, в частности, взаимосвязанные положения статей 13 и 30.

Новый этап развития конституционно-правового регулирования основ гражданского общества связан с конституционной реформой 2020 года, в рамках которой на уровне Основного закона были закреплены соответствующие конституционные положения, касающиеся гражданского общества (подпункт «е.1» пункта 1 статьи 114 Конституции). Отмечается, что научная дискуссия вокруг темы гражданского общества сместила фокус с обсуждения вопроса о существовании в России гражданского общества на решение проблемы эффективности государственного управления посредством вовлечения институтов гражданского общества в выработку и проведение государственной политики.

В четвертом параграфе проведен анализ конституционных поправок, принятых в результате конституционной реформы 2020 г. и касающихся гражданского общества.

Отмечается, что сама по себе конституционная идея о необходимости обеспечения участия институтов гражданского общества в выработке и проведении государственной политики в России не является абсолютно новой, поскольку исторически об участии институтов гражданского общества говорилось еще в период советской власти, в частности, в статье 6 Конституции РСФСР 1978 года. Тем не менее, указанная конституционная идея вновь нашла свое отражение в тексте Конституции Российской Федерации, а именно в подпункте «е.1» пункта 1 статьи 114.

Приведенная конституционная поправка предусматривает возникновение позитивных обязательств у Правительства Российской Федерации, связанных с созданием необходимых правовых гарантий и условий, при которых широкий круг общественных институтов получил бы возможность оказывать реальное влияние на принятие политико-управленческих решений посредством участия в процессе выработки и проведения государственной политики. При этом представляется необходимым распространить важность подобного рода взаимодействия с общественными институтами не только со стороны исполнительной, но и других ветвей власти в целях выстраивания эффективного и конструктивного диалога между органами публичной власти и институтами гражданского общества в условиях комплексной и системной реализации государственной политики в отношении развития гражданского общества.

Автор полагает, что Правительству Российской Федерации необходимо способствовать посредством оказания мер поддержки возникновению многообразия институтов гражданского общества в целом, включая и те институты, деятельность которых напрямую не связана со взаимодействием и сотрудничеством с исполнительной ветвью власти во главе с Правительством Российской Федерации. Соответственно, вырабатываемые Правительством Российской Федерации меры поддержки должны быть адресованы широкому кругу институтов гражданского общества.

Подчеркивается, что положения подпункта «е.1» пункта 1 статьи 114 Конституции Российской Федерации необходимо рассматривать исключительно в отношении тех некоммерческих организаций, которые функционируют в соответствии с вышеуказанными принципами гражданского общества. Это связано с тем, что отечественное законодательство закрепляет формы некоммерческих организаций, среди которых упоминаются также государственные и муниципальные учреждения, бюджетные учреждения, автономные некоммерческие организации и др. Однако приведенные разновидности некоммерческих организаций не следует относить к кругу институтов гражданского общества.

Автор обращает внимание на то, что подпункт «е.1» пункта 1 статьи 114 Конституции не содержит упоминания об участии общественных институтов в процессе оценки государственной политики. Вместе с тем, представляется, что любая работа в рамках государственной политики в конкретной сфере общественных отношений подразумевает также осуществление комплекса действий по оценке текущей деятельности органов публичной власти, а также иных субъектов, участвующих в процессе проведения (реализации) государственной политики, поскольку подобные действия вытекают из общей логики необходимости оценки результатов и последствий воплощения в реальность политических решений и программ.

Отмечается, что взаимосвязанные положения статьи 75.1 и подпункта «е.1» пункта 1 статьи 114 Конституции Российской Федерации закрепляют новый вектор во взаимоотношениях между государством и гражданским обществом в пользу сотрудничества, основанного на доверии, и подразумевают, что диалог между органами публичной власти и общественными институтами должен выстраиваться прежде всего через участие в управлении делами государства. Однако, по мнению автора, в современных условиях общественно-политического развития России практику взаимодействия государства с общественными институтами все еще преждевременно считать системной и сложившейся окончательно с точки

зрения ее эффективности и в целом эффективности государственного управления. В связи с этим большое значение имеет последующее практическое воплощение конституционных положений с помощью совершенствования имеющихся и формирования новых форм участия общественных институтов в выработке и проведении государственной политики с целью повышения эффективности государственного управления.

Во второй главе «Участие институтов гражданского общества в выработке государственной политики в России» рассматриваются конституционно-правовые основы обеспечения участия общественных институтов в выработке государственной политики с целью последующего раскрытия содержания категорий «государственная политика» и «выработка государственной политики». Кроме того, в указанной главе приводятся и анализируются основные формы взаимодействия государства с институтами гражданского общества, направленные на вовлечение последних в процесс выработки государственной политики.

В первом параграфе автор на основе анализа конституционных положений и научных исследований определяет основные характерные черты государственной политики, благодаря которым государственную политику можно определить как (1) ключевое направление деятельности государства в лице органов публичной власти, преимущественно исполнительной ветви, включающую в себя как минимум (2) две самостоятельные стадии по выработке и проведению государственной политики, в рамках которых осуществляется (3) заранее спланированная целенаправленная комплексная публичная работа органов власти, состоящая из (4) совокупности действий по принятию публично-государственных решений, с последующим формированием и реализацией долгосрочных стратегических целей, задач и приоритетов для поступательного развития государства и общества в общественно-политических и социально-экономических сферах и отраслях (5) с возможностью обеспечения участия в данных процессах широкого круга институтов гражданского общества.

Выработку государственной политики предлагается рассматривать как самостоятельную и комплексную деятельность, поскольку сама по себе выработка является составной частью государственной политики как системного и сложного явления. Выработка государственной политики представляет собой динамический процесс или проактивную деятельность ее субъектов в рамках заранее предусмотренных формальных или неформальных организационных механизмов и моделей осуществления.

Соответственно, отмечается, что выработку государственной политики следует определить как самостоятельную стадию государственной политики, в основе которой модель политico-управленческого цикла, состоящая из этапов целеполагания и определения «повестки дня», подготовки проекта публично-государственного решения, оформления государственной политики в форме конкретных документов, и обеспечивающая процесс принятия политico-государственных решений.

Автор обращает внимание на то, что процесс выработки государственной политики в рамках современного демократического общества невозможен без кооперации органов публичной власти и институтов гражданского общества с возможностью активного участия последних на всех этапах выработки и проведения государственной политики. Следовательно, процесс выработки государственной политики как первоначальная стадия работы над государственной политикой в целом должен подразумевать порядок, регулирующий последовательность действий органов публичной власти по объявлению старта взаимодействия с общественными институтами в рамках выработки государственной политики.

Во втором параграфе анализируются международные стандарты обеспечения участия институтов гражданского общества в выработке государственной политики с целью последующего их использования при совершенствовании отечественного законодательства, а также практических аспектов работы, связанной с вовлечением общественных институтов в процесс принятия политico-управленческих решений.

На протяжении нескольких десятков лет в международной практике формируются общепринятые стандарты взаимодействия национальных правительств как с отдельными гражданами, так и с их объединениями, различными общественными институтами.

Анализ многочисленных международных конвенций, стратегий, рекомендаций и стандартов позволил автору выделить несколько ключевых направлений для дальнейшего совершенствования законодательства Российской Федерации, регулирующего вопросы выработки государственной политики сообразно конституционным гарантиям, закрепленным в подпункте «е.1» пункта 1 статьи 114 Конституции: закрепление принципа равенства участников процесса выработки государственной политики; закрепление правовых норм-гарантий, предусматривающих возможность привлечения общественных институтов в процесс выработки государственной политики; закрепление исчерпывающего перечня оснований, исключающих возможность публичной выработки государственной политики с привлечением широкого круга общественных институтов; закрепление обязанности органов публичной власти – разработчиков документов стратегического планирования давать обоснованную обратную связь всем общественным институтам, обратившимся с конкретными инициативами и замечаниями в ходе выработки государственной политики (подотчетность органов публичной власти); установление специальных механизмов по обжалованию действий органов публичной власти, ограничивающих право общественных институтов на участие в выработке государственной политики; установление достаточных временных рамок для участия общественных институтов в выработке государственной политики в части ознакомления с текущей повесткой и необходимыми документами и проектами нормативных правовых актов; разработка единых стандартов работы представителей органов публичной власти с общественными институтами по вовлечению последних в процесс выработки государственной политики.

В третьем параграфе приводятся наиболее востребованные в России с практической точки зрения формы участия институтов гражданского общества в выработке государственной политики. Автором приводится анализ некоторых проблем, связанных с реализацией на практике указанных форм участия с целью выработки рекомендаций для последующего их совершенствования.

В России наиболее востребованными формами участия институтов гражданского общества в выработке государственной политики являются экспертно-аналитическое и политико-консультативное сопровождение процесса выработки государственной политики; использование GR-коммуникаций и лоббистского инструментария; делегирование представителя в состав общественных институтов, выполняющих координирующую роль в рамках гражданского общества; делегирование представителя в состав консультативно-совещательных и экспертно-аналитических советов и иных структур при органах публичной власти; осуществление активной деятельности в рамках общественно-государственных объединений; использование современных цифровых инструментов.

Автором осуществляется постановка вопроса о возможности классификации основных форм участия институтов гражданского общества в выработке государственной политики. Отмечается, что формы участия институтов гражданского общества в выработке государственной политики отличаются друг от друга в зависимости от: содержательного аспекта такого участия (формирование экспертной позиции); инструментального аспекта (использование современных инструментов, технологий и коммуникаций для транслирования экспертной позиции); организационно-представительского аспекта (непосредственное вхождение представителей общественности в состав близких к органам публичной власти общественных институтов и структур).

При этом автор приходит к выводу о том, что наиболее востребованные на практике формы участия институтов гражданского общества в выработке

государственной политики могут быть индивидуализированы, но на современном этапе их классификация не представляется возможной, поскольку данные формы с функциональной точки зрения выполняют совершенно разные задачи, а сам перечень форм участия не носит исчерпывающий характер.

В третьей главе «Участие институтов гражданского общества в проведении государственной политики в России» рассматриваются конституционно-правовые основы обеспечения участия общественных институтов в процессе проведения государственной политики, отдельные аспекты, связанные с непосредственным участием общественных институтов в проведении государственной политики через делегирование отдельных публичных полномочий или функций, а также благодаря реализации мер по осуществлению общественного контроля за проведением государственной политики.

В первом параграфе автор приводит основные характерные черты стадии проведения государственной политики, благодаря которым проведение государственной политики можно определить как самостоятельную стадию государственной политики, направленную на осуществление совокупности действий по практической реализации целей, задач, политических решений и программ, сформированных на стадии выработки государственной политики, с возможностью участия общественных институтов и с вероятностью последующей корректировки государственной политики в процессе ее реализации.

Отмечается, что институты гражданского общества могут принимать активное участие в проведении государственной политики через следующие основные формы: непосредственное участие в процессе проведения государственной политики с помощью делегирования общественным институтам органами публичной власти части государственных полномочий или отдельных функций органов власти; экспертное сопровождение стадии проведения государственной политики; осуществление институтами

гражданского общества общественного контроля за ходом проведения государственной политики, включающего в себя оценку и мониторинг, соответственно.

Во втором параграфе автор рассматривает институт делегирования публичных полномочий или отдельных функций органов власти общественным институтам как один из инструментов, обеспечивающих возможность участия институтов гражданского общества в проведении государственной политики.

Одной из ключевых проблем относительно данной формы участия общественных институтов в проведении государственной политики является потенциальная возможность их огосударствления. Отмечается, что при принятии публичных полномочий общественные институты фактически могут утратить имманентно присущую им автономность и самостоятельность и занять положение органов власти, получая совершенно лишние для себя рычаги управления общественными отношениями с возможностью осуществления контрольно-надзорных функций. Соответственно, во избежание огосударствления общественных институтов необходимо законодательно закрепить перечень вопросов, делегируемых общественным институтам, преимущественно в социально значимых сферах, где они обладают необходимой компетенцией и тесно взаимодействуют с гражданами.

Автор замечает, что в современной России органы публичной власти прибегают к использованию института делегирования с целью вовлечения общественных институтов в процесс проведения государственной политики с некоторой долей осторожности, что, в частности, проявляется в том, что полномочия или отдельные публичные функции делегируются прежде всего тем общественным институтам, в создании которых государство принимает непосредственное участие. Представляется, что подобная практика приводит к созданию неконкурентных условий в участии в процессе проведения государственной политики для широкого круга общественных институтов. В связи с этим с практической точки зрения необходимо расширять практику

вовлечения в процесс проведения государственной политики общественных институтов, которые не были учреждены при поддержке и непосредственном участии органов публичной власти.

Также отмечается, что перспективным направлением для развития института делегирования в России является последующее совершенствование и доработка системы федерального и регионального законодательства с целью закрепления концепции института делегирования, принципов, оснований, пределов, четкого круга возможных для делегирования общественным институтам государственных задач, форм делегирования, критериев отбора общественных институтов, порядка осуществления контроля со стороны органов публичной власти, ответственности субъектов правоотношений по делегированию.

В третьем параграфе автор обращается к роли института общественного контроля в системе обеспечения участия общественных институтов в проведении государственной политики. Общественный контроль является важнейшим классическим инструментом гражданского общества, позволяющим принимать активное участие широкого круга общественных институтов в осуществлении мониторинга за действиями органов публичной власти.

Автор считает, что конституционная реформа 2020 года закрепила новую парадигму взаимоотношений между государством и гражданским обществом, в основе которой взаимное доверие, оказание со стороны органов публичной власти мер по поддержке институтов гражданского общества, а также обеспечение их участия в выработке и проведении государственной политики (статья 75.1 и подпункт «е.1» пункта 1 статьи 114 Конституции). Институт общественного контроля в призме взаимоотношений между государством и гражданским обществом в аспекте обеспечения участия общественных институтов в проведении государственной политики является отдельной формой такого участия, подразумевающей деятельность по

осуществлению общественного мониторинга и оценки за ходом реализации государственной политики.

Именно на стадии проведения государственной политики общественный контроль становится наиболее актуальной и востребованной формой участия общественных институтов в управлении делами государства. Вместе с тем институт общественного контроля нуждается в дальнейшем развитии методов и форм осуществления с целью вовлечения в этот процесс профессиональных экспертов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Заключение отражает результаты диссертационного исследования, основные проблемы в рамках исследуемой тематики, содержит выводы и обобщения. Особо подчеркивается, что принятые в России в 2020 году поправки к Конституции свидетельствуют о признании важности гармоничного взаимодействия органов публичной власти с институтами гражданского общества, а также необходимости вовлечения последних в процесс выработки и проведения государственной политики. При этом отмечается, что на данный момент существует несколько ключевых направлений развития взаимодействия органов публичной власти с общественными институтами, в частности, совершенствование системы законодательства и подзаконных правовых актов посредством закрепления правовых гарантий участия институтов гражданского общества в выработке и проведении государственной политики, а также отдельных процедурных аспектов с подробным раскрытием основных форм такого участия. Проблема повышения эффективности государственного регулирования может быть решена, в частности, благодаря вовлечению широкого круга общественных институтов в процесс государственного управления с использованием открытых и прозрачных организационных форм и правовых инструментов, предлагаемых в работе.

III. ПУБЛИКАЦИИ АВТОРА ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Список работ, опубликованных в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных для защиты в Диссертационном совете МГУ.051.4 по специальности 5.1.2 «Публично-правовые (государственно-правовые) науки»:

1. *Багирян Г.А.* Гражданское общество в конституциях зарубежных стран // Актуальные проблемы российского права. 2024. № 19 (3). С. 180–194. 1,2 п.л. EDN: DPQDHA. Импакт-фактор 2,085 (РИНЦ).
2. *Багирян Г.А.* Формирование конституционных основ гражданского общества: конституционные проекты 90-х гг. в свете конституционной реформы 2020 г. // Гражданское общество в России и за рубежом. 2024. № 3. С. 30–33. 0,5 п.л. EDN: STRFNA. Импакт-фактор 0,153 (РИНЦ).
3. *Багирян Г.А.* Правовое регулирование общественного лоббизма в России // Юридический мир. 2024. № 12. С. 18–21. 0,5 п.л. EDN: LNPOYC. Импакт-фактор 0,251 (РИНЦ).
4. *Багирян Г.А.* Конституционная реформа 2020 года и новые векторы развития гражданского общества в России // Конституционное и муниципальное право. 2025. № 1. С. 2–6. 0,6 п.л. EDN: NJKXFM. Импакт-фактор 1,587 (РИНЦ).