

Федеральное государственное автономное образовательное
учреждение высшего образования
«Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»

На правах рукописи

Сушильников Илья Сергеевич

**Конституционно-правовые основы партнерства предпринимателей и
органов власти в России**

РЕЗЮМЕ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
Масленникова Светлана Викторовна
кандидат юридических наук, доцент

Москва - 2024

Диссертация выполнена в департаменте публичного права факультета права федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

С текстом диссертации можно ознакомиться на сайте НИУ ВШЭ:

<https://www.hse.ru/sci/diss/>

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Взаимодействие предпринимателей и органов власти является одним из факторов развития экономических, социальных и иных процессов в государстве и обществе. В настоящее время распространение получило сотрудничество в форме партнерства. В правовой науке отсутствует четкая дефиниция «партнерства предпринимателей и органов власти». Понятие «партнерство предпринимателей и органов власти» нормативно не установлено. Закрепленное в законодательстве определение государственно-частного партнерства ограничивается исключительно предметной сферой действия соответствующего законодательства и не охватывает иные формы партнерского взаимодействия предпринимателей и органов власти.

Понятие «партнерство» наполняется содержанием, исходя из предмета различных научных знаний: философии, социологии, экономики, политологии. В настоящее время понятие «партнерство предпринимателей и органов власти» встречается в нормативных правовых актах в качестве идеи и направления развития общественных отношений, определяющих содержание социально-экономических реформ и реформ государственной власти и управления в Российской Федерации. На важность партнерства предпринимателей и органов власти указывает Президент РФ в посланиях Федеральному Собранию от 06.03.1997, от 17.02.1998 и от 04.12.2014, а также Правительство РФ в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации. Необходимость определения понятия «партнерство предпринимателей и органов власти» следует из важности охватываемых им правовых отношений в государстве и обществе и целей достижения партнерами публичного и социально-значимого эффекта. В связи с этим представляется необходимым взглянуть на данную категорию с правовой точки зрения.

Актуальность диссертационного исследования заключается в необходимости разработки правового понятия, выявлении сущности и признаков партнерства предпринимателей и органов власти. Это позволит наполнить определенной

спецификой правовое регулирование партнерских отношений и учесть в правоприменительной практике особенности реализации соответствующих прав и обязанностей субъектов партнерства.

В настоящее время на практике прослеживается неодинаковое наполнение объема понятия при его использовании в актах Федерального Собрания, Президента РФ, Правительства РФ, а также в правоприменительной практике. Отсутствие нормативно закреплённого, содержательно определенного понятия партнерства предпринимателей и органов власти приводит к тому, что для решения споров не применяется закон, подлежащий применению, или наоборот, применяется закон, не подлежащий применению. В частности, вступление в силу законодательства о государственно-частном партнерстве в 2015 г.¹ позволило разделить соглашения, которые заключаются исключительно на основании гражданского права, и соглашения, заключаемые с целью реализации партнерства предпринимателей и органов власти на долгосрочную перспективу. Отсутствие подобного разделения на практике может приводить к неправильной правовой квалификации сложившихся правовых отношений, когда, например, суд признает договор аренды между предпринимателем и органом власти прекратившимся, следуя букве договора, не обращая внимания на наличие соглашения о долгосрочных отношениях, заключенного партнерами ранее.

Поправки к Конституции России 2020 г. потребовали теоретического и практического осмысления содержания партнерства предпринимателей и органов власти, основанного на конституционных нормах о социальном партнерстве, экономической, политической и социальной солидарности, поддержке гражданского мира, согласия и гражданского общества. Осмысления требуют конституционно-правовые основы партнерства предпринимателей и органов власти в России. Актуальным становится выделение такого субъективного конституционного права, как право предпринимателей на партнерство с органами

¹ Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. 1). Ст. 4350.

власти с учетом значимости общественных отношений, возникающих между названными субъектами. Необходимость описания такого права имеет также прикладной характер, так как идея партнерства предпринимателей и органов власти содержится в правовых актах конституционного уровня, которые определяют направление реформ и стратегий общественного и государственного развития России. Признание партнерства предпринимателей и органов власти как правовой категории может способствовать более глубокому пониманию полномочий соответствующих органов власти в сфере взаимодействия с предпринимателями, – полномочий, которые осуществляются органами, являющимися стороной партнерских отношений.

Таким образом, актуальность данного исследования обусловлена необходимостью научной разработки правового содержания партнерства предпринимателей и органов власти. Так как общественные отношения в сфере партнерства предпринимателей и органов власти часто опережают правовые нормы, которые призваны их регулировать, возникают коллизии в правоприменительной практике относительно установления партнерских отношений предпринимателей и органов власти в Российской Федерации. Настоящее диссертационное исследование направлено на устранение таких коллизий.

Степень научной разработанности темы исследования. В Российской Федерации проблемы партнерства предпринимателей и органов власти исследовали такие авторы, как Баренбойм П.Д., Гаджиев Г.А., Глушко Е.К., Гриценко Е.В., Мазаев В.Д., Масленникова С.В., Романовская О.В., Сазанов В.Е., Талапина Э.В., Тихомиров Ю.А., Шевердяев С.Н., Шохин А.Н., Плотникова И.Н. и многие другие. Стоит обратить внимание на диссертации Ходырева А.А., описавшего институт государственно-частного партнерства с административно-правовой точки зрения, и Белицкой А.В., сделавшей упор на гражданско-правовые аспекты исследуемого явления. Теоретической разработке государственно-частного партнерства посвятили свои работы Черномырдина Е.В., Игнатюк Н.А.,

Кабашкин В.А., Максимова В.В., Матвеева Д.Б., Емельянова Ю.С., Ястребова О.А., Алпатова А.А., Пушкина А.В., Джапаридзе Р.М., Любинин Д.А. и Губанов И.А.²

Достоинны внимания исследования Сазонова В.Е. и Талапиной Э.В., в которых рассмотрены публично-правовые аспекты государственно-частного партнерства. Широков А.Н. исследует концессионные соглашения как вид государственно-частного партнерства, отмечая особенности сочетания цивилистических и публично-правовых начал в их правовой природе. Отдельные аспекты передачи публичных полномочий частным организациям изучены в диссертационных исследованиях Романовской О.В., Васильевой А.Ф., Шайдурова С.А., Григорьевой В.А., а также Третьяковой С.Б., Журиной И.Г., Салина П.Б. и Гаврилова А.В., в том числе в контексте саморегулируемых организаций. В исследованиях Дунаева В.И., Никитинского А.А. представлены проблемы передачи государственных полномочий организациям. В научной литературе существуют специальные монографические исследования, посвященные изучению особенностей взаимодействия бизнеса и власти, в том числе в правовой сфере, например, монографии под редакцией Шохина А.Н.

² Черномырдина Е.В. Государственно-частное партнерство в механизме реализации функций современного государства: дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.01 / Черномырдина Елена Владимировна; [Место защиты: ФГАОУВО «Казанский (Приволжский) федеральный университет»], 2016. 169 с.; Романовская О.В. Конституционно-правовые основы организации и деятельности профессиональных публичных корпораций в Российской Федерации: дис. ... доктора юридических наук: 12.00.02 / Романовская Ольга Валентиновна; [Место защиты: Казан. (Приволж.) федер. ун-т]. Пенза, 2010. 477 с.; Талапина Э.В. Модернизация государственного управления в информационном обществе: информационно-правовое исследование: автореферат дис. ... доктора юридических наук: 12.00.13 / Талапина Эльвира Владимировна; [Место защиты: Ин-т государства и права РАН]. М., 2015. 53 с.; Белицкая А.В. Правовое обеспечение государственной инвестиционной политики: автореферат дис. ... доктора юридических наук: 12.00.03 / Белицкая Анна Викторовна; [Место защиты: Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова]. М., 2018. 58 с.; Кабашкин В.А. Формирование и развитие партнерских отношений государства и предпринимательских структур в Российской Федерации: автореферат дис. ... доктора экономических наук: 08.00.05 / Кабашкин Виктор Алексеевич; [Место защиты: Моск. междунар. высш. школа бизнеса «МИРБИС»]. М., 2007. 45 с.; Сазонов В.Е. Государственно-частное партнерство: гражданско-правовые, административно-правовые и финансово-правовые аспекты / кафедра административного и финансового права Российского университета дружбы народов / Предисл. проф., д.ю.н. А.Б. Зеленцова. М., 2012. 492 с.; Губанов И.А. Государственно-частное партнерство в реализации функций Российского государства: вопросы теории и практики: дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.01 / Губанов Илья Андреевич; [Место защиты: С.-Петербург. юрид. ин-т]. Санкт-Петербург, 2010. 245 с.

Изучение социального партнерства с конституционно-правовой точки зрения проводилось в диссертациях Сошниковой Т.А. и Лушниковой М.В. Для настоящей работы большую ценность представляют исследования Рождественского А.А. и Кистяковского Б.А., посвященные юридической природе субъективного права в целом и субъективных публичных прав в частности³.

Объектом исследования являются общественные отношения в сфере партнерства предпринимателей и органов власти и его форм на уровне конституционно-правового регулирования.

Предмет исследования включает в себя положения Конституции России, федеральных законов, указов Президента РФ, актов федеральных органов исполнительной власти, решений Конституционного Суда РФ, актов органов некоторых зарубежных государств, законов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов местного самоуправления и актов международных организаций, а также научные, аналитические и статистические материалы, практика заключения соглашений в сфере партнерства предпринимателей и органов власти.

Цель диссертационного исследования заключается в определении правового содержания партнерства предпринимателей и органов власти в России и установлении конституционно-правовых основ такого партнерства.

Для достижения цели диссертации были поставлены следующие **задачи**:

1. Сформулировать понятие партнерства предпринимателей и органов власти как общесоциального и правового явления.
2. Установить содержание партнерства предпринимателей и органов власти как правового отношения и правового института.
3. Охарактеризовать конституционно-правовые принципы, составляющие основу партнерства предпринимателей и органов власти как правового отношения и определяющие его содержание.

³ Рождественский А.А. Теория субъективных публичных прав: Крит. систем. исслед. М.: печ. А.И. Снегиревой, 1913. С. 25.; Кистяковский Б.А. Социальные науки и право. М.: М. и С. Сабашниковы, 1916, 704 с.; Васильева С.В. Предприниматели и органы власти в России: публично-правовой взгляд на правоотношения // Хозяйство и право. 2013. № 6. С. 99-112.

4. Обосновать выделение такого субъективного конституционного права, как право предпринимателей на партнерство с органами власти, и наполнить его содержанием.

5. Исследовать контрактные формы партнерства предпринимателей и органов власти, выделить отличительные признаки такого партнерства от иных форм партнерства.

6. Определить особенности партнерства предпринимателей и органов власти при передаче государственных полномочий организациям.

7. Раскрыть содержание социально-экономического партнерства и установить иные используемые на практике формы партнерства предпринимателей и органов власти, особенности их правового регулирования.

Методология и методы исследования. Методологическую основу исследования составил комплекс методов, направленных на реализацию поставленной цели, в том числе общенаучные и специально-юридические методы. Наряду с диалектическим методом использовались испытанные в юридической науке методы и приемы познания. Системный метод, анализ, синтез и сравнение применялись для выделения понятий «партнерство предпринимателей и органов власти» в широком и узком смыслах, права предпринимателей на партнерство с органами власти, контрактных форм партнерства предпринимателей и органов власти, социального партнерства – в широком смысле. Метод синтеза позволил уточнить содержание указанных понятий, соединить различные элементы в единое целое, в том числе после выявления их отдельных признаков. Метод систематизации позволил описать общие признаки правового регулирования контрактных форм партнерства. Метод сравнения позволил найти отличительные элементы уже существующих определений от предложенных автором.

Формально-юридический метод позволил проанализировать имеющуюся нормативно-правовую базу источников в сфере публичного права в целом и конституционного права в частности на федеральном, региональном уровнях и на уровне местного самоуправления. Сравнительно-правовой метод применялся для исследования имеющихся правовых норм разных субъектов Российской

Федерации и муниципальных образований, а также проведения анализа правового регулирования и практики органов конституционного контроля. Историко-правовой метод позволил исследовать труды отечественных ученых дореволюционного и советского периодов для выявления особенностей развития представлений о конституционных субъективных правах. Статистический метод и метод интерпретации позволили исследовать практику использования тех или иных форм партнерства предпринимателей и органов власти.

Научная новизна диссертационного исследования. В настоящей исследовательской работе впервые на основе общесоциальных признаков партнерства дано определение партнерства предпринимателей и органов власти как правового явления. Широкий анализ взаимодействия предпринимателей и органов власти в России позволил выделить три основные правовые формы партнерства названных субъектов правовых отношений. В качестве конституционно-правовых основ партнерства представлены основополагающие принципы, которые прежде всего определяют содержание партнерства предпринимателей и органов власти с точки зрения права. Автором также обосновано право предпринимателей на партнерство с органами власти как самостоятельное субъективное конституционное право.

В диссертационном исследовании представлены авторские комментарии действующего законодательства в сфере участия предпринимателей в оценке регулирующего воздействия, реализации экспериментального правового режима и контроля Счетной палаты РФ за расходованием бюджетных средств. Автором предложены соответствующие изменения и дополнения в законодательство.

Основные положения диссертационного исследования, выносимые на защиту:

1. Партнерство как общесоциальное явление представляет собой взаимоотношение субъектов, основанное на добровольности, взаимовыгодности, долгосрочности и направленное на повышение благосостояния граждан. Под партнерством предпринимателей и органов власти как правовым явлением понимается взаимодействие сторон, таких как предприниматели и органы власти,

добровольно выступающих участниками правовых отношений, имеющих собственные интересы, при этом взаимодействующие для достижения единой цели: решение общественно полезных задач. К общественно полезным задачам партнерства с точки зрения конституционно-правового подхода следует относить экономический рост государства, повышение благосостояния граждан, удовлетворение общественных нужд, нахождение компромисса при принятии общественно значимых решений, защиту прав и свобод человека и гражданина.

2. Партнерство предпринимателей и органов власти – правовое отношение между предпринимателями (гражданами Российской Федерации, иностранными гражданами, лицами без гражданства, коммерческими организациями и их некоммерческими союзами), с одной стороны, и органами власти, с другой стороны, содержание которого заключается в правомочиях предпринимателей и полномочиях органов власти, а также корреспондирующих обязанностях сторон, направленных на получение соответствующих благ сторонами партнерства.

Партнерство предпринимателей и органов власти в широком смысле – общественное отношение по реализации предпринимателями прав и обязанностей, закрепленных в законодательстве, и осуществлению органами власти полномочий с целью решения общественно полезных задач. Контрактные формы партнерства следует понимать как партнерство предпринимателей и органов власти в узком смысле.

3. К конституционно-правовым принципам партнерства предпринимателей и органов власти относятся: свобода экономической деятельности, экономическая, политическая и социальная солидарность и социальное партнерство. Эти принципы являются конституционно-правовой основой партнерства предпринимателей и органов власти. Интерпретация этих конституционно-правовых принципов в контексте понимания партнерских отношений предпринимателей и органов власти способствует содержательному наполнению партнерства и позволяет выделить субъективное конституционное право предпринимателей на партнерство с органами власти. Свобода

экономической деятельности позволяет содержательно наполнить партнерство такой характеристикой как добровольное взаимодействие предпринимателей и органов власти; экономическая, политическая и социальная солидарность позволяет содержательно наполнить партнерство такой характеристикой как сплоченность и объединение усилий для достижения единой цели; социальное партнерство позволяет содержательно наполнить партнерство такой характеристикой как нахождение компромисса.

4. Содержанием субъективного конституционного права предпринимателей на партнерство с органами власти являются следующие правомочия: по вступлению в партнерские отношения с государством в определенной форме, на получение от государства мер поддержки, на обеспечение равноправного положения субъектов партнерства, на создание в партнерских отношениях конкурентной среды, исключающей доминирование и недобросовестное поведение, а также на выход из партнерских отношений. Субъективное право на партнерство может реализовываться как в индивидуальной (например, индивидуальным предпринимателем), так и в коллективной форме (в частности, двумя и более юридическими лицами). Данное право в системе конституционных прав и свобод можно относить к социально-экономическим, а также к политическим правам, в зависимости от сферы общественных отношений, в которых реализуется рассматриваемое право. Органы публичной власти, государственные и иные органы, к компетенции которых относится взаимодействие с предпринимателями, обязаны обеспечивать реализацию рассматриваемого права.

5. Выделены следующие правовые формы реализации партнерства предпринимателей и органов власти: контрактные формы партнерства предпринимателей и органов власти, партнерство при передаче государственных полномочий организациям, социально-экономическое партнерство. Критерием классификации является форма акта, на основе которого партнерство создается, и срок его реализации.

Контрактные формы партнерства реализуются в форме срочного возмездного соглашения. Передача государственных полномочий организациям реализуется, прежде всего, на основе нормативных правовых актов, на основании которых может составляться соглашение. Социально-экономическое партнерство реализуется в форме бессрочного безвозмездного соглашения с публично-правовым содержанием.

6. Контрактные формы партнерства предпринимателей и органов власти реализуются посредством частной инициативы, выраженной в инициативе частного партнера, инициативе инвестора, концессионера, частной проектной инициативе, институте инициативного проекта, а также посредством полномочий органов власти, к компетенции которых относится участие в срочных возмездных соглашениях в качестве партнера. Поскольку взаимодействие партнеров в контрактных формах непосредственно направлено на решение общественно полезных задач, граждане также должны иметь возможность влиять на институализацию и реализацию контрактных форм партнерства посредством публичных слушаний или общественных обсуждений в отношении проектов соглашений о муниципально-частном партнерстве.

7. Конституционно-правовые основы партнерства предпринимателей и органов власти при передаче государственных полномочий организациям исходят из содержания статей 3 и 32 Конституции России о народном суверенитете и праве граждан участвовать в управлении делами государства.

Под партнерством при передаче государственных полномочий организациям подразумевается правовое отношение предпринимателей и органов власти, при котором государственные полномочия передаются коммерческим организациям и их некоммерческим объединениям, изначально созданным и действующим не в публичных, а в частных интересах, и которое направлено на достижение общественно полезных задач. Примером такого партнерства является саморегулирование. Передача государственных полномочий организациям, изначально созданным для реализации публичных интересов, в качестве партнерства не рассматривается.

8. Следует различать социальное партнерство как институт трудового права и социально-экономическое партнерство как форму партнерства предпринимателей и органов власти. Социально-экономическое партнерство по содержанию соответствует пониманию социального партнерства в широком смысле, определенном в таком качестве в статье 75.1 Конституции России.

Социально-экономическое партнерство – это правовая форма партнерства предпринимателей и органов власти, при которой предприниматели и органы власти взаимодействуют в целях создания условий для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан по вопросам экономической и социальной политики государства. Социально-экономическое партнерство отличается от иных форм партнерства тем, что оно не предполагает передачу государственных полномочий организациям и не требует обязательного заключения соглашения.

9. Соглашения о социально-экономическом партнерстве представляют собой публично-правовые договоры, регулирующие отношения между предпринимателями и органами власти в сфере социального и экономического развития государства. Соглашения о социально-экономическом партнерстве способствуют реализации права граждан участвовать в управлении делами государства, предоставляя предпринимателям возможность влиять на принятие публично-властных решений и участвовать в формировании политики государства. Главным признаком, позволяющим отнести соглашения о социально-экономическом партнерстве к публично-правовым договорам, является их предмет – общественно полезная деятельность предпринимателей и деятельность органов власти, направленная на создание условий для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан.

10. Сформулированы следующие предложения по совершенствованию правового регулирования партнерства предпринимателей и органов власти.

В целях эффективности реализации права граждан участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей предлагается дополнить законодательство о местном самоуправлении положением

о проведении публичных слушаний или общественных обсуждений по проектам соглашений о муниципально-частном партнерстве.

С целью усиления государственного контроля за реализацией контрактных форм партнерства представляется необходимым уточнить объект аудита и внести изменения в часть 3 статьи 15 ФЗ о Счетной палате РФ, добавив положение об осуществлении внешнего государственного аудита (контроля) в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в части соблюдения ими условий соглашений о государственно-частном партнерстве, концессионных соглашений, специальных инвестиционных контрактов, соглашений о защите и поощрении капиталовложений.

Для обеспечения сбалансированности полномочий органов законодательной и исполнительной власти в федеральном законодательном процессе при принятии решения об учете оценки регулирующего воздействия предлагается исключить факультативность оглашения оценки и внести изменения в часть 2 статьи 125 Регламента Государственной Думы РФ. Предлагается изменить редакцию следующим образом: «Если к законопроекту имеется информация Правительства Российской Федерации о результатах проведения оценки регулирующего воздействия законопроекта, Совет Государственной Думы принимает решение о заслушивании позиции Правительства Российской Федерации по соответствующей информации при рассмотрении законопроекта на заседании Государственной Думы».

Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что предложенные теоретические положения и выводы могут быть использованы в последующих научных исследованиях в области развития конституционных основ предпринимательской деятельности, законодательства о государственно-частном партнерстве, концессионных соглашениях, о саморегулируемых организациях, а также могут быть предметом дальнейших научных исследований социального партнерства.

Сформулированные предложения направлены на систематизацию знаний о формах партнерства предпринимателей и органов власти. Полученные результаты

могут быть использованы при изучении учебных дисциплин «Теория права», «Конституционное право», «Административное право» и «Экономический анализ права». Положения диссертационного исследования также могут быть использованы при разработке учебных пособий и курсов по указанным дисциплинам. Содержащийся в работе материал целесообразно применять в процессе преподавания основного учебного курса «Бизнес и власть» в высших юридических учебных заведениях.

Практическая значимость диссертационного исследования заключается в возможности использования полученных результатов для совершенствования федерального законодательства о государственно-частном партнерстве, концессионных соглашениях, саморегулируемых организациях, об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций, социальном партнерстве, местном самоуправлении. Рассуждения и выводы, изложенные в диссертации, могут быть полезны при совершенствовании нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также в работе соответствующих органов и организаций. Сформулированные выводы и положения исследования направлены на дальнейшее повышение роли предпринимателей при их участии в реализации общественно значимых решений.

Степень достоверности и апробация результатов исследования. Результаты исследования были представлены в докладах, выступлениях и публикациях научных конференций:

1) «Юридическая наука в XXI веке: актуальные проблемы и перспективы их решений» (г. Шахты, Ростовская область, 2022). Доклад: «Партнерство бизнеса и органов власти в условиях Covid-19»;

2) «XVII Международная школа-практикум молодых ученых-юристов «Право и технологии будущего» (г. Москва, 2022). Доклад: «Конституционные основы партнерства предпринимателей и органов власти в России и Франции: сравнительно-правовой аспект».

Диссертация подготовлена и обсуждена в департаменте публичного права факультета права НИУ ВШЭ.

Структура работы. Работа состоит из введения, двух глав, включающих в себя семь параграфов, заключения и списка литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновываются актуальность и степень научной разработанности выбранной темы, определяются цель, задачи, объект и предмет исследования, характеризуется методология и методы исследования, формулируются научная новизна и основные положения, выносимые на защиту, демонстрируется теоретическая и практическая значимость исследования, раскрываются сведения о степени достоверности и апробации полученных результатов и структура диссертации.

Глава 1 «Понятие и конституционно-правовые принципы партнерства предпринимателей и органов власти» посвящена понятию партнерства предпринимателей и органов власти, выделению субъективного конституционного права предпринимателей на партнерство с органами власти, а также изучению руководящих конституционно-правовых принципов партнерства предпринимателей и органов власти.

Параграф 1.1. «Понятие партнерства предпринимателей и органов власти» содержит обобщение доктринальных подходов к пониманию партнерства предпринимателей и органов власти, выработанных в правовых, философских, социальных, экономических и политологических научных знаниях, а также анализ употребления понятия «партнерство» в нормативных правовых актах применительно к взаимоотношениям предпринимателей и органов власти. На основе проведенного исследования в параграфе определяются признаки партнерства как общесоциального явления: взаимодействие субъектов, основанное на добровольности, взаимовыгодности, долгосрочности и направленное на повышение благосостояния граждан.

С учетом анализа использования термина «партнерство» в гражданском праве, трудовом праве, в законодательстве о государственно-частном партнерстве,

в законодательстве субъектов Российской Федерации, в подзаконных актах Президента РФ и Правительства РФ о реформировании и развитии государства были выделены признаки партнерства предпринимателей и органов власти как правового явления. С учетом выделенных признаков под партнерством предпринимателей и органов власти как правовым явлением понимается взаимодействие сторон, выступающих участниками правовых отношений, таких как предприниматели и органы власти, направленное на достижение единой цели: решение общественно полезных задач. К общественно полезным задачам партнерства следует относить достижение экономического роста страны, повышение благосостояния граждан, удовлетворение общественных нужд, нахождение компромисса при принятии общественно значимых решений, защиту прав и свобод человека и гражданина.

С учетом того, что при реализации партнерства предпринимателей и органов власти охватывается значительный объем правовых отношений, партнерство может быть определено в узком и широком смыслах.

В параграфе 1.2. «Партнерство предпринимателей и органов власти как правовое отношение» анализируется партнерство предпринимателей и органов власти как правовое отношение. Автором определены объект и субъекты данного правового отношения, проведен анализ содержания прав, обязанностей, полномочий, ответственности субъектов. В параграфе обосновывается необходимость понимания правовой сущности партнерства предпринимателей и органов власти и правильного установления отношений как партнерских для разрешения правовых споров между предпринимателями и органами власти.

Партнерство предпринимателей и органов власти – правовое отношение между предпринимателями (гражданами Российской Федерации, иностранными гражданами, лицами без гражданства, коммерческими организациями и их некоммерческими союзами), с одной стороны, и органами власти, с другой стороны, содержание которого заключается в правомочиях предпринимателей и полномочиях органов власти, а также корреспондирующих правах и обязанностях сторон, направленных на получение соответствующих благ сторонами

партнерства. Рассмотрено содержание партнерства предпринимателей и органов власти как конституционно-правового отношения с учетом реализации гражданами Российской Федерации, иностранными гражданами, лицами без гражданства, коммерческими организациями и их некоммерческими союзами 1) конституционного права на использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, и 2) гражданами Российской Федерации конституционного права на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, а также с учетом реализации органами публичной власти полномочий по осуществлению мер поддержки институтов гражданского общества, обеспечения их участия в выработке и проведении государственной политики, содействию развитию предпринимательства и частной инициативы, обеспечению реализации принципов социального партнерства, государственной поддержки научно-технологического развития с целью создания экономического роста страны, обеспечения солидарности, социального партнерства, защиты прав и свобод человека и гражданина.

В параграфе 1.3. «Конституционно-правовые принципы партнерства предпринимателей и органов власти» анализируются конституционно-правовые принципы осуществления партнерства предпринимателей и органов власти, в том числе с учетом поправок к Конституции России 2020 года. В качестве важной составляющей конституционно-правовой основы партнерства предпринимателей и органов власти следует рассматривать конституционно-правовые принципы партнерства, закладывающие содержание партнерства и его реализацию.

В научной литературе выделяются следующие конституционно-правовые принципы взаимодействия предпринимателей и органов власти: социальное государство, единство экономического пространства на территории всей страны, свобода экономической деятельности, поддержка конкуренции, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности и другие. Не все конституционно-правовые

принципы, определяющие взаимодействие предпринимателей и органов власти, являются конституционно-правовыми принципами партнерства предпринимателей и органов власти, а только те принципы, которые позволяют обеспечить упорядоченное правовое регулирование такого партнерства как правового отношения и закладывают содержание партнерства.

Исследованы конституционно-правовые принципы свободы экономической деятельности, экономической, политической и социальной солидарности и социального партнерства в качестве принципов партнерства предпринимателей и органов власти. Раскрыто содержание и значение указанных конституционно-правовых принципов для регулирования партнерства предпринимателей и органов власти как правового отношения. Проанализировано применение указанных принципов в деятельности Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей, Федеральной антимонопольной службы, Российского союза промышленников и предпринимателей.

В параграфе 1.4. «Право предпринимателей на партнерство с органами власти» доказывается необходимость выделения на основе конституционных положений субъективного конституционного права предпринимателей на партнерство с органами власти, анализируется его конституционно-правовая природа, раскрывается содержание данного права. В параграфе указывается перечень правомочий, которые данное право в себя включает. Показано место права предпринимателей на партнерство с органами власти в системе конституционных прав. Определены формы реализации права, гарантии и способы защиты данного права и его субъектный состав, а также правовые основания возникновения данного права.

Автор исследует сущность и содержание правомочий, которые данное субъективное конституционное право в себя включает: по вступлению в партнерские отношения с государством в определенной форме, на получение от государства мер поддержки, на обеспечение равноправного положения субъектов партнерства, на создание в партнерских отношениях конкурентной среды, исключая доминирование и недобросовестное поведение, а также на выход из

партнерских отношений. Сущность правомочия по вступлению в партнерские отношения с государством в определенной форме продиктована такой характеристикой права на партнерство, как участие в нем в следующих формах: контрактные формы партнерства, партнерство при передаче государственных полномочий организациям, социально-экономическое партнерство. Сущность правомочия на получение от государства мер поддержки заключается в обязанности государства обеспечивать частному партнеру поддержку для достижения общественно значимых целей. Сущность правомочия на обеспечение равного правового положения субъектов партнерства предпринимателей и органов власти вытекает из статьи 19 Конституции России о том, что все равны перед законом и судом. Сущность правомочия на создание в партнерских отношениях конкурентной среды, исключающей доминирование и недобросовестное поведение, заключается в возможности предпринимателей требовать от органов власти добросовестного поведения и деятельности, исключающей монополизацию и недобросовестную конкуренцию со своей стороны и со стороны третьих лиц. Правомочие на выход из партнерских отношений заключается в возможности прекращения правовых отношений партнерства по инициативе предпринимателей или органов власти.

Автор исследует место права предпринимателей на партнерство с органами власти в системе конституционных прав. Приходит к выводу, что данное право в системе конституционных прав и свобод может быть социально-экономическим, а также политическим в зависимости от сферы реализации соответствующей свободы на выбор вида и меры поведения субъекта. Исследуются основания возникновения субъективного права предпринимателей на партнерство с органами власти на конституционном уровне.

В главе 2 «Правовое регулирование форм партнерства предпринимателей и органов власти» выделяются правовые формы партнерства предпринимателей и органов власти. В этой главе рассматривается значение конституционных норм в реализации форм партнерства предпринимателей и органов власти, исследуются проблемы, возникающие при реализации таких форм,

а также предлагаются пути решения выявленных проблем. Дается авторская классификация способов реализации партнерства предпринимателей и органов власти. Автором выделены следующие опосредующие экономические, финансовые, социальные, организационные и другие отношения, возникающие в связи с партнерством, правовые формы партнерства предпринимателей и органов власти: контрактные формы партнерства предпринимателей и органов власти, партнерство при передаче государственных полномочий организациям и социально-экономическое партнерство.

В параграфе 2.1. «Контрактные формы партнерства предпринимателей и органов власти» исследуются конституционно-правовая природа контрактных форм партнерства, соответствие контрактных форм партнерства признакам партнерства предпринимателей и органов власти, выделенным в параграфе 1.1 диссертационного исследования, анализируются конституционно-правовые проблемы, возникающие при реализации контрактных форм партнерства, а также предлагаются изменения в действующее законодательство в целях решения выявленных проблем.

Диссертант делает вывод о том, что контрактные формы партнерства реализуются посредством частной инициативы, выраженной в инициативе частного партнера, инициативе инвестора, концессионера, частной проектной инициативе, институте инициативного проекта, а также посредством полномочий органов власти, к компетенции которых относится участие в срочных возмездных соглашениях в качестве партнера. Показано отличие контрактных форм партнерства от иных форм партнерства (партнерства при передаче государственных полномочий, социально-экономического партнерства).

На основе анализа конституционных норм, практики органов конституционного контроля и правовой доктрины Российской Федерации, СССР и зарубежных стран отмечается, что граждане непосредственно, а также через представителей осуществляют контроль за реализацией контрактных форм партнерства посредством таких институтов, как публичные слушания и общественные обсуждения. Отмечается необходимость широкого обсуждения

решений соответствующих органов и участия граждан в оценке последствий реализации контрактных форм партнерства. Называются примеры участия граждан в процессе принятия решений в названной сфере: публичные слушания, общественные обсуждения при разработке и реализации проектов контрактных форм партнерства.

В целях решения выявленных проблем с учетом демократии соучастия и необходимости особого контроля в отношении реализации контрактных форм партнерства автором предложены изменения в законодательство о местном самоуправлении, о Счетной палате РФ. Эти изменения заключаются в вынесении проектов соглашений о муниципально-частном партнерстве на публичные слушания, а также в уточнении объекта внешнего государственного аудита (контроля) в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в части соблюдения ими условий соглашений о государственно-частном партнерстве, концессионных соглашений, специальных инвестиционных контрактов, соглашений о защите и поощрении капиталовложений.

Параграф 2.2. «Партнерство при передаче государственных полномочий организациям» посвящен изучению конституционно-правовой основы партнерства при передаче государственных полномочий организациям, анализу конституционно-правовых проблем, возникающих в ходе реализации партнерства при передаче государственных полномочий организациям.

Определено, что передача государственных полномочий организациям осуществляется, прежде всего, на основе нормативных правовых актов. Анализ конституционных норм и практики Конституционного Суда РФ позволяет выявить конституционно-правовые основы партнерства предпринимателей и органов власти при передаче государственных полномочий организациям. Показано отличие такого партнерства от иных форм партнерства (контрактных форм партнерства, социально-экономического партнерства).

В параграфе отдельное внимание уделяется конституционным проблемам, связанным с осуществлением полномочий органами власти в ходе реализации партнерства при передаче государственных полномочий организациям. Автор

рассматривает дисбаланс полномочий органов законодательной и исполнительной власти при проведении оценки регулирующего воздействия, проявляющийся в факультативности оценки регулирующего воздействия на законопроекты, оглашение которой зависит от решения внутрипарламентских органов. В диссертации отмечается необходимость изменения части 2 статьи 125 Регламента Государственной Думы, заключающегося в том, что, если к проекту закона имеется оценка регулирующего воздействия, проведенная органами исполнительной власти, Совет Государственной Думы принимает решение о заслушивании позиции Правительства РФ по соответствующей информации при рассмотрении законопроекта на заседании Государственной Думы РФ.

Есть нерешенные вопросы в правоприменительной практике реализации партнерства предпринимателей и органов власти в сфере саморегулирования. Акты, принятые саморегулируемыми организациями, не подлежат судебному нормоконтролю со стороны Верховного Суда РФ и Конституционного Суда РФ. Верховный Суд РФ мог бы оценивать законность актов саморегулируемых организаций, обладающих нормативными свойствами, а Конституционный Суд РФ мог бы оценивать конституционность актов саморегулируемых организаций по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод. Правовая природа актов саморегулируемых организаций дискуссионна и подлежит более глубокому изучению и описанию, что представляет собой перспективное направление для дальнейших исследований.

При экспериментальном правовом режиме происходит отклонение от «классического» варианта разделения властей, где только законодательная власть может исключать или изменять действие положений федерального закона и определять временные рамки таких исключений или изменений. В законодательстве об экспериментальном правовом режиме необходимо установить рамки нормотворчества государственных органов. Устанавливая исключение или внося изменение в программу экспериментального правового режима, государственные органы не могут выходить за пределы предмета его

регулирования при условии временного характера действий соответствующих положений.

В параграфе 2.3 «Социально-экономическое партнерство» исследуются конституционно-правовая природа социально-экономического партнерства предпринимателей и органов власти, соответствие социально-экономического партнерства признакам партнерства предпринимателей и органов власти как правового явления, анализируется правовая природа соглашений о социально-экономическом партнерстве.

В параграфе отмечается различие понятий «социальное партнерство» и «социально-экономическое партнерство». Понятие «социально-экономическое партнерство» соответствует признакам партнерства предпринимателей и органов власти. Показано отличие социально-экономического партнерства от иных форм партнерства (контрактных форм партнерства, партнерства при передаче государственных полномочий). В параграфе проанализирована конституционно-правовая природа социально-экономического партнерства.

Отдельное внимание уделено изучению правовой природы соглашений о социально-экономическом партнерстве. Сделан вывод, что такие соглашения представляют собой публично-правовые договоры, регулирующие отношения между предпринимателями и органами власти в сфере социального и экономического развития.

В заключении диссертантом сформулированы концептуально-теоретические выводы исследования и предложены практико-ориентированные рекомендации по дальнейшему развитию законодательства.

**ОСНОВНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ
ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ**

Публикации в изданиях, рекомендованных НИУ ВШЭ (список D):

1. Сушильников И.С. Право на партнерство между предпринимателями и органами власти в России // Российский юридический журнал. 2022. № 6. С. 117-134.
2. Сушильников И.С. Конституционно-правовые основы экспериментального правового режима // Теоретическая и прикладная юриспруденция. 2023. № 1 (15). С. 109-121.
3. Сушильников И.С. Правовое понимание партнерства предпринимателей и органов власти в России // Теоретическая и прикладная юриспруденция. 2022. № 3 (13). С. 53-60.
4. Сушильников И.С. Конституционные основы антимонопольного контроля и регулирования конкуренции при реализации партнерства предпринимателей и органов власти // Сравнительное конституционное обозрение. 2022. № 6 (151). С. 108-131 (на английском языке).