

ЮРИДИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННО-ГОСУДАРСТВЕННОГО ПАРТНЕРСТВА

Галина Степановна Комарова, генеральный директор,

E-mail: polonezka@mail.ru,

ООО Научно-издательский и производственный центр

«Общественно-государственное партнерство»,

На основе анализа методологического аспекта, выявления концептуально-правовой основы, необходимости разработки научно обоснованной системы общественно-государственного партнерства, создания организационно-правовых условий уделяется внимание раскрытию и обобщению тенденций и подходов укрепления и совершенствования юридического механизма общественно-государственного партнерства в повышении эффективности государственного управления в теории и практике реализации государственной политики в утверждении гражданского общества, правового, социального государства в России.

Ключевые слова: механизм правового регулирования, юридический механизм, механизм правотворчества, правоотношения, общественно-государственное партнерство, социального партнерства, законодательства.



Г.С. Комарова

Применительно к решению задачи раскрытия юридического механизма совершенствования конституционно-правовых основ общественно-государственного партнерства мы используем методологические возможности категорий диалектики: *общее, особенное, единичное*. А именно: *общее* – понятие «механизм» в переносном значении: система функционирования чего-либо, устройство, определяющие порядок какого-нибудь вида деятельности или процесса; *особенное* – юридический (правовой механизм); *единичное* – юридический (правовой) механизм совершенствования общественно-государственного партнерства.

Значение слова механизм (от греч. *mechané* – машина):

1 Внутреннее устройство машины или прибора, приводящее машину, прибор в действии (тех.). 2 Переносное значение: система функционирования чего-либо, устройство, определяющие порядок какого-нибудь вида деятельности или процесса.

Юридическая сфера жизнедеятельности общества – право как совокупность юридических норм в развитии цивилизации бесценно удерживает лидирующую роль в регулировании общественных отношений, проявляя приоритет права над другими социальными нормами, прежде всего, тем, что оно устанавливается государством, его органами, призванными осуществлять управление делами общества.

Будучи упорядоченной, логически стройной системой правил, содержащихся в нормативно-правовых актах и иных письменных источниках, право обеспечивает логическую непротиворечивость и согласованность, общеобязательность сущности юридических норм неукоснительным исполнением принципа иерархической соподчиненности нормативно-правовых актов. Эта соподчиненность выражается в том, что акты правотворческого органа не могут противоречить Конституции страны [1], актам, которые признаны источниками права. Так, нормативные акты Президента не могут противоречить законам, а акты Правительства – законам и нормативным актам Президента. Нормативно-правовой акт, который нарушает данный принцип и содержит нормы, противоречащие актам вышестоящих органов или Конституции, подлежит незамедлительной отмене самим правотворческим органом либо вышестоящим государственным органом государства, либо Конституционным Судом.

Правовые нормы предполагают не только обязательное закрепление их в письменных источниках, но и опубликование.

Взаимодействие права и правосознания осуществляется в рамках правового регулирования общественных отношений, которое подразделяется на три самостоятельные стадии: правотворчество, реализацию норм права и государственное принуждение. Каждая из названных стадий характеризуется применением специфических правовых средств, называемых юридическими механизмами правового регулирования [2].

Не имея возможности в рамках статьи остановиться на дискуссионных точках зрения относительно механизмов правового регулирования, выразим свою позицию поддержки категориально-теоретического толкования этого явления правовой действительности, осуществленное учеными [2].

В частности, правомерно утверждение, чтобы получить верное представление о юридическом механизме правового регулирования, следует рассматривать все его компоненты во взаимосвязи, а также в состоянии функционирования в реальной жизни, в сфере предметно-практического применения.

При таких методологических установках юридический механизм правового регулирования можно рассматривать как сложную систему, состоящую из:

- 1) правовых средств;
- 2) субъектов, осуществляющих правовое регулирование или правовую деятельность;
- 3) юридически значимой деятельности;
- 4) результатов их деятельности.

При этом единый механизм правового регулирования сообразно стадиям этого регулирования подразделяется на три компонента: механизм правотворчества, механизм реализации норм права и механизм государственного принуждения [2].

Каждый механизм действует на своей стадии правового регулирования (правотворчество, правореализация или применение юридической ответственности) и характеризуется специфическими, только ему присущими правовыми средствами.

Объектом механизма правотворчества является система общественных отношений, подлежащих правовому регулированию. Субъектами данного механизма выступают, прежде всего, государство, его органы и должностные лица, хотя значительную роль в нем играют и граждане, политические партии и общественные объединения. В их постоянном взаимодействии и деятельности по совершенствованию норм права формируется система норм права, которая более или менее адекватно отражает систему общественных отношений и обеспечивает стабильный порядок в обществе.

В процессе правотворчества успешно применяется целый ряд специальных правовых средств: юридическая техника, правотворческая инициатива, процедуры рассмотрения и принятия нормативно-правового акта, его официальное опубликование.

Юридическая техника – это совокупность правовых средств, требований и правил, которые необходимо выполнять в процессе подготовки проектов нормативных актов. Правотворчество как творческий акт создания новых норм права осуществляется по особым правилам и принципам, поэтому верное применение правил и требований юридической техники – это необходимое условие успешной правотворческой деятельности.

Важнейшим правовым средством правотворческой деятельности является официальное внесение проекта нормативного акта в компетентный правотворческий орган.

С официальным внесением проекта нормативного акта в правотворческий орган начинается собственно правотворческий процесс. Орган рассматривает и принимает либо отклоняет внесенный проект, или же отправляет его на доработку.

Принятый правотворческим органом нормативно-правовой акт подлежит опубликованию в прессе или иных средствах массовой информации. В противном случае нормативно-правовой акт останется неизвестным для граждан, иных заинтересованных лиц, что сделает проблематичным выполнение им своей роли регулятора обществен-

ных отношений. И не случайно большинство современных демократических государств закрепляют и соблюдают принцип, согласно которому нормативно-правовой акт не может вступить в действие до тех пор, пока не будет опубликован в прессе или иных средствах массовой информации.

Конечные результаты правотворчества предстают в виде системы нормативно-правовых актов и системы права.

Принимаемые различными органами государства нормативно-правовые акты в своей совокупности образуют целостную и по преимуществу непротиворечивую систему.

Система нормативно-правовых актов содержит все действующие нормы права. Последние также находятся между собой в тесной взаимосвязи и образуют единое целое – систему права, основными элементами которой выступают гражданское, трудовое, административное, финансовое, земельное, уголовное право и другие отрасли права.

Как конечный результат действия механизма правотворчества система нормативно-правовых актов и система права образуют нормативную базу, основание механизма реализации норм права. Данный механизм представляет собой совокупность правовых средств, призванных обеспечить реализацию действующих норм права в конкретных правоотношениях. К числу этих средств относятся: 1) методы толкования норм права; 2) договоры и соглашения; 3) правовые средства, используемые государством в целях охраны и обеспечения надлежащего исполнения обязательств участниками конкретных правоотношений; 4) акты применения норм права.

Механизм реализации норм права приводится в действие широким кругом лиц: участвуют все граждане, их объединения, предприятия, организации, государственные органы и другие лица.

Правильному уяснению содержания норм права, их предписания способствуют разработанные юридической наукой и практикой методы толкования права. Они содержат грамматический, логический, систематический, исторический и функциональный приемы изучения норм права, применение которых позволяет избежать многих ошибок и заблуждений, которые неизбежно возникают, если читающий ограничивается буквальным прочтением текста нормативно-правового акта.

В условиях конкретных правоотношений возможны два пути реализации норм права: 1) участники конкретных правоотношений на основе действующих норм права самостоятельно решают все вопросы, связанные с возникновением, изменением и исполнением правоотношений; 2) конкретные правоотношения возникают на основе индивидуальных правоприменительных актов, принимаемых государственными органами и должностными лицами.

Основными правовыми средствами возникновения правоотношений, в которые вступают граждане, иные лица по своему желанию и усмотрению, выступают договоры и соглашения. Участники правоотношений в форме договоров и соглашений, заключаемых в устной или письменной форме, конкретизируют нормы права применительно к данному конкретному случаю.

В правоотношениях, возникающих по желанию и воле их участников, государственные органы не принимают непосредственного участия. В данном случае их задача сводится к охране правоотношений и созданию такого правового режима, который бы обеспечивал реальное и надлежащее исполнение обязательств участниками правоотношений, а в случае конфликта, спора позволял бы устанавливать правонарушителя и степень его вины. Для реализации этих задач государство использует такие правовые средства, как обязательное нотариальное удостоверение сделки, регистрация соглашений и договоров в компетентных государственных органах, лицензирование отдельных видов деятельности граждан, предприятий, организаций и др.

Однако не все правоотношения возникают по воле и желанию их участников. Значительная часть конкретных правоотношений может возникнуть только после того,

как компетентный орган государства примет специальный индивидуальный акт применения нормы права. Этим актом определяются стороны правоотношения, а также их права и обязанности. Например, директор издает приказ о предоставлении работнику предприятия Петрову очередного отпуска. Орган социального обеспечения выносит решение о назначении гражданину Сидорову пенсии по старости.

Таким образом, индивидуальный правоприменительный акт выступает средством перевода норм права в конкретные правоотношения. Все индивидуальные акты применения нормы права являются общеобязательными и подлежат неукоснительному исполнению как участниками правоотношения, так и другими заинтересованными лицами.

С переводом норм права в деятельную сферу, в область конкретных правоотношений обеспечивается реальное исполнение обязательств. Участники правоотношений действуют правомерно, совершают действия и поступки, предусмотренные нормами права. Тем самым правовое регулирование достигает своих конечных целей – в обществе создается устойчивый порядок, система отношений, которые желал установить правотворческий орган, принимая соответствующий нормативно-правовой акт.

Таким образом, при нормальном течении обстоятельств правовое регулирование полностью исчерпывает себя реализацией норм права. Однако наличие в обществе правонарушений, действий, противоречащих нормам права, делает необходимым и оправданным существование механизма государственного принуждения.

Правовым основанием этого механизма выступают правонарушения, а также нормы права, устанавливающие санкции за совершенные правонарушения и определяющие порядок применения ответственности. Современное законодательство рассматривает правонарушение в качестве единственно возможного основания для привлечения виновного лица к юридической ответственности. Попытки применять санкции к гражданам, иным лицам по каким-либо иным основаниям признаются грубым произволом и нарушением прав человека.

В механизме государственного принуждения субъектами выступают: 1) правонарушители – граждане, предприятия, организации, должностные лица, государственные органы; 2) государственные органы и должностные лица, в компетенцию которых входит расследование обстоятельств совершения правонарушения, установление и наказание виновных лиц.

Данный механизм составляют следующие правовые средства:

1) жалобы, заявления пострадавших от правонарушения лиц. Конституционный принцип, согласно которому каждый вправе защищать свои права и законные интересы всеми не запрещенными законом способами, обеспечивается предоставлением гражданам, иным лицам права на беспрепятственное обращение в любые органы государства. Правовыми средствами защиты нарушенного права являются индивидуальные жалобы потерпевших, коллективные обращения, исковые заявления в суд, заявления о совершенных преступлениях в органы охраны общественного порядка или прокуратуру;

2) деятельность органов охраны общественного порядка, прокуратуры, разного рода инспекций, иных государственных органов по рассмотрению жалоб и заявлений лиц, потерпевших от правонарушений, расследованию обстоятельств совершения правонарушений и выявлению виновных лиц;

3) обеспечительные меры, принимаемые государственными органами в процессе расследования обстоятельств совершения правонарушений (задержание правонарушителя, иные меры пресечения его деятельности, изъятие, опись или арест имущества, конфискация орудий правонарушения, приостановление деятельности организаций, предприятий и др.);

4) решения государственных органов о привлечении виновных лиц к юридической ответственности. Как и любой иной правоприменительный акт, такие решения являются общеобязательными и подлежат неукоснительному исполнению, в том числе и лицом, которое подвергается наказанию. Виновному лицу предписывается исполнить

надлежащим образом возложенную на него правом или договором обязанность, возместить причиненный вред потерпевшему, а также претерпеть какие-либо дополнительные негативные последствия в качестве кары за совершенное правонарушение. Такие последствия предусматриваются санкцией нарушенной нормы и могут быть самыми разными – от простого предупреждения до такой чрезвычайной меры как смертная казнь.

С помощью механизма государственного принуждения органы государства предпринимают попытку не только восстановить нарушенные права граждан, иных лиц, обеспечить реальное действие норм права, но и перевоспитать правонарушителей, сделать их законопослушными. Правда, эта цель государством достигается далеко не всегда. Тем не менее юридическая ответственность и механизм ее применения представляют собой действенные средства, призванные обеспечить эффективное регулирование общественных отношений.

Механизмы правотворчества, реализации норм права и государственного принуждения как составные части единого целого – юридического механизма правового регулирования – находятся между собой в тесной иерархической взаимосвязи. Эта взаимосвязь выражается в том, что конечные результаты действия одного механизма служат началом, основанием функционирования другого. Каждый последующий механизм обеспечивает достижение целей правового регулирования, которые не представляется возможным реализовать на предшествующих стадиях правового регулирования.

Действие механизма правотворчества завершается стадией создания нормативно-правовой основы – системы нормативно-правовых актов и системы права. Действенные правовые средства, призванные обеспечить воплощение норм права в конкретных отношениях, содержит механизм правового регулирования. Его же основание составляют нормы права, т. е. конец одного механизма служит началом другого. В свою очередь механизм реализации норм права призван в основном осуществлять цели правового регулирования и обеспечивать создание желательных для государства порядков. Однако этот механизм не в полной мере справляется с поставленными задачами и не устраняет в обществе правонарушений. Для борьбы с ними и перевоспитания правонарушителей предназначен механизм государственного принуждения. В его основание заложены конечные результаты предшествующих стадий правового регулирования: нормы права и противоречащее им поведение – правонарушения.

И лишь такое согласованное взаимодействие трех механизмов обеспечивает действие юридического механизма правового регулирования как целостного образования. В его функционировании выражено содержание всей правовой деятельности государства и общества.

На основе методологии научного диалектического метода, концептуально-теоретического подхода, обозначенного выше, отмечаем целесообразность рассмотрения как *единичного* – юридического механизма конституционно-правовых основ общественно-государственного партнерства.

В данном случае смысл ключевой нагрузкой высвечивается категория «общественно-государственное партнерство», которую мы также рассмотрим с помощью методологических возможностей категории *общего* и категории *особенного*, где общественно-государственное партнерство так же, как и частно-государственное партнерство, выступает в качестве категории *особенного* относительно категории *общего* – феномена социального партнерства.

В общественных науках и юриспруденции наличествуют образцы широкого использования данного подхода, например, как аналогии дефиниций практики относительно определения феномена *закона*.

Дефиниция *закона* как категории *общего* дается философией: закон – это необходимая связь (взаимосвязь, отношение) между событиями, явлениями, а также между внутренними состояниями объектов, определяющая их устойчивость, выживание, развитие, стагнацию или разрушение... [3].

В юриспруденции для определения закона используется категория *особенного*: закон – это «нормативный правовой акт, регулирующий наиболее важные общественные отношения, принятый высшим представительным (законодательным) органом государственной власти или народом в особом, установленном конституцией и(или) соответствующим актом порядке и в силу этого обладающий высшей юридической силой» [4].

Таким же образом подойдем к определению *социального партнерства*.

Это понятие как категория *общего*, по утверждению многих исследователей, и прежде всего, Иванова С.А. [5], выражает суть общественного явления как феномена цивилизации в совокупности ее социокультурных аспектов.

Этапы теоретического синтеза концепции социального партнерства рассматриваются как эволюция идей солидарности, согласия, «общественного договора». Систематизация современных интерпретаций этого феномена подтверждает то, что в последнее десятилетие впервые проводится социологический анализ интерактивности социального партнерства: особенностей его структуры и функций как социального действия, как взаимодействия и коммуникации, как социокультурного феномена. Делается вывод о двойственной природе социального партнерства, его детерминации социальной структурой и деятельностью социальных субъектов, что делает его одним из интереснейших объектов социологического, правового, политического анализа.

Важнейшим гносеологическим фактором является сравнительная новизна этого явления как для отечественной обществоведческой науки, так и для социальной практики. Известно, что в советский период категория *социального партнерства* не являлась предметом научного анализа, поскольку противоречила основным постулатам классовой теории, шла вразрез с официальной идеологической доктриной.

Социальное партнерство, перешагнув рамки трудовой сферы, уверенно встраивается в ткань отношений самых разных социальных субъектов, групп, общностей. Все чаще *социальное партнерство* выступает как инструмент стратегического планирования, комплексного развития территориальных образований, играя важную, подчас определяющую роль в принятии управленческих решений. *Социальное партнерство* получило легитимацию в Трудовом кодексе, документах стратегического развития страны, региональных законах о социальном партнерстве, принятых в более чем 30 субъектах Российской Федерации, ведомственных нормативных актах, отраслевых методических рекомендациях.

Однако в последние годы востребована необходимость осмысления социального партнерства и в более широком контексте, так как социальное партнерство играет все большую роль в повышении эффективности государственного управления, обеспечении политической, экономической, социальной стабильности, формировании новых цивилизованных человеческих отношений, определяет тенденции мирового общественного развития.

Все это означает необходимость глубокого анализа, серьезного осмысления феномена *социального партнерства* на основе междисциплинарного подхода, с использованием категориального аппарата и методологии исследований, принятых в различных отраслях знаний от прикладной экономики и социологии до философии и политики, юриспруденции на основе рассмотрения базисных концептов *социального партнерства*, раскрытия его интегративного характера, обозначения ключевых существенных характеристик.

Это все прерогатива категории *общего*, дающей возможности значительному многообразию интерпретаций *социального партнерства*, обусловленного как разницей в дисциплинарных подходах, с позиций которых он рассматривается, так и глубиной научного анализа самого феномена, который имеет сложную природу, является многофункциональным, полусубъектным, проявляющимся в разных сферах социальной жизни [6].

Первенствует здесь сфера трудовых отношений, что обуславливает жизненность, правомерность функционирования понятия *социальное партнерство* применительно к различным сферам жизнедеятельности общества.

Примечательным является то, что в последние годы понятие *социального партнерства* выполняет все большую роль в обеспечении политической стабильности, в формировании новых цивилизованных человеческих отношений, определяет тенденции мирового общественного развития, расширяет социальную базу функционирования этого явления, и прежде всего, фокусирует, акцентирует внимание как в теории, так и на практике развития социальных процессов демократизации общества: раскрывает предназначенность повышения роли институтов гражданского общества в системе интегральных отношений с органами государственной власти. Это высвечивает конкретизацию *социального партнерства* в системе **общественно-государственного партнерства, дефиниционная сущность которого – диалог, взаимодействие, взаимное сотрудничество органов власти с институциями гражданского общества, контроль общества за властью в процессе формирования и осуществления государственной политики** [7].

Теория и практика решения этой проблемы в России за последние годы обогатилась новыми подходами, осуществляемыми как представителями структур государственной власти, общественно-политической науки, так и новеллами руководящих органов некоторых субъектов Российской Федерации, заявивших о программно-целевом методе повышения эффективности системы управления посредством разработки и реализации концепции общественно-государственного партнерства как действенного фактора решения насущных проблем государственного строительства, демократизации общества, укрепления законности, становления правового государства [8].

Особого внимания заслуживает общественное объединение особого рода – Общественная палата РФ [9], которая сформирована в 2005 году на основе добровольного участия в ее деятельности граждан и призвана способствовать становлению гражданского общества в России, развитию демократической активности ее граждан как на федеральном уровне, так и на региональном: общественные палаты активно функционируют в 79 субъектах Российской Федерации.

Не вызывает сомнения то, что одной из наиболее эффективных форм участия граждан в формировании и реализации государственной политики в различных сферах общественных отношений является деятельность общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций (НКО).

Сегодня НКО выросли в реально действующий самостоятельный сектор общественных отношений, характерными чертами которого являются заметно возросший профессионализм и широкий спектр направлений непосредственного участия институтов гражданского общества в совершенствовании теории и практики, эффективности государственного управления.

Развитие законодательства об общественных объединениях и некоммерческих организациях в направлении конкретизации статуса отдельных видов общественных объединений в период с 2001 по 2014 годы существенным образом отразилось на порядке их деятельности: принят Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [10].

Вместе с тем организационно-правовые формы взаимодействия общественных объединений и некоммерческих организаций с органами государственной власти так и не нашли в большинстве своем всестороннего законодательного воплощения.

Более того, в формате диалога, взаимодействия, взаимного сотрудничества органов власти как федерального, так и регионального уровней с институтами гражданского общества на многочисленные факты нарушения законов представителями властных структур адекватное реагирование компетентными органами просто отсутствует.

Так, по результатам социологических исследований 2007–2014 гг. международных общественных организаций: Международного антикоррупционного комитета, Международной академии методологии государственного управления, Международной академии корпоративной безопасности среди законов РФ, которые наиболее часто нарушаются представителями органов власти, первое место занимает Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», который регламентирует работу государственных и местных органов власти с запросами населения и является основным комплексным российским нормативным правовым актом, регулирующим порядок обращения граждан в государственные органы и органы местного самоуправления и порядок рассмотрения обращений граждан указанными органами и должностными лицами.

Анализ имеющихся материалов по выше обозначенным аспектам вопроса «общественно-государственное партнерство» дал возможность выявить состояние научно-правовой разработки проблемы и степень практического ее разрешения.

Остановимся на некоторых положительных проявлениях и вопросах, требующих решения как и на уровне концептуально-теоретического подхода, так и в плане правоприменительной практики.

Исполнительные органы государственной власти, как правило, при принятии тех или иных решений ориентируются на собственные ресурсы и пока что еще в малой степени учитывают общественное мнение [11].

При этом принятые в административном порядке решения не всегда популярны и зачастую не находят поддержки среди населения. Вместе с этим необходимо отметить, что органы власти пока что не имеют соответствующей правовой базы, которая позволяла бы учитывать при разработке какого-либо нормативно-правового акта интересы различных социальных групп общества.

На сегодняшний день отсутствует нормативный документ, который бы регулировал взаимоотношения органов государственной власти и НКО, определял бы их права, обязанности и ответственность, исходя из того, что наиболее простое решение этой проблемы – формирование более тесного взаимодействия органов власти с общественными объединениями и некоммерческими организациями.

Это подтверждает наличие фактора недооценки того, что современные гражданские объединения представляют собой сформированную в организованные группы часть населения, четко идентифицирующую себя с целевой группой, интересы которой защищают и реализует. Они являются выразителями общественного мнения отдельных групп общества, способны организованно участвовать в решении вопросов как государственного, так и регионального значения.

В связи с этим особую актуальность приобретает необходимость выстраивания правовой, теоретико-концептуальной системы основ взаимоотношений органов власти и НКО как равноправных субъектов взаимодействия в целях объединения усилий для решения актуальных проблем развития и демократизации общества, повышения эффективности государственного управления [12].

Эта система должна быть направлена на создание эффективных механизмов учета потребностей и интересов граждан страны, обеспечения их прав и свобод при формировании и реализации государственной политики, формирование механизмов общественного контроля за деятельностью органов всех структур государственной и муниципальной власти, развитие институтов гражданского общества и становления общественного самоуправления, должна стать основой для согласования общественно значимых интересов граждан, негосударственных некоммерческих организаций, бизнес-сообщества и государственной власти в целях решения наиболее важных вопросов всех сфер жизнедеятельности общества.

Таким образом, интегральная проблема, решаемая с помощью данной правовой, теоретико-концептуальной системы – это оптимизация организационно-правовых форм

взаимодействия НКО и власти на основе партнерства, контроля общества за властью, т. е. это не что иное как **общественно-государственное партнерство**.

Цель общественно-государственного партнерства – содействие органам власти в разработке и реализации научной методологии, идеологии, политики, стратегии и тактики становления и укрепления гражданского общества и демократического правового и социального государства посредством консолидации и интеграции возможностей общественных организаций и органов государственной власти Российской Федерации, совершенствования системы взаимодействия органов государственной власти с общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями в форме общественно-государственного партнерства по формированию и развитию комплексной инновационной системы деятельности, обеспечивающей повышение уровня политической, экономической, правовой, духовно-нравственной культуры общества и граждан, являющихся базисом инновационной модернизации, высокой динамики развития политической, социально-экономической составляющей общественно-государственной системы.[13]

Исходя из вышесказанного, следует отметить, что достижение цели обеспечивается решением следующих задач общественно-государственного партнерства [14]:

- формирования конституционно-правовых основ, организационно- законодательных условий развития общественно-государственного партнерства, утверждения правового статуса его субъектов;

- совершенствования экономических условий развития общественно-государственного партнерства органами государственной власти за счет:

- а) внедрения дифференцированного подхода при разработке и реализации механизмов государственной поддержки общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций в зависимости от их организационно-правового статуса, материально-технического и кадрового обеспечения, приоритетности решаемых задач;

- б) разработки и внедрения механизмов контроля за эффективным использованием общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями неналоговых льгот, предоставленных для реализации социально значимых программ, в том числе в виде предоставленных в безвозмездное пользование жилых помещений;

- в) содействия формированию и деятельности фондов территориального развития, осуществляющих поддержку общественных проектов и программ развития территорий Российской Федерации;

- информационного обеспечения и популяризации в обществе принципов, средств, форм, методов и механизмов взаимодействия органов государственной власти с институтами гражданского общества.

Необходимым условием достижения цели общественно-государственного партнерства является утверждение и развитие основных принципов:

- обеспечения конституционных прав и свобод граждан, их законных интересов;
- партнерства как взаимодействия равноправных сторон для достижения общей социально значимой цели;

- законности, в особенности неукоснительного выполнения, недопустимости нарушения представителями власти закона об обращении граждан;

- взаимного доверия;

- взаимного контроля и ответственности сторон;

- коллегиальности в выработке совместных решений;

- совместного участия в определении приоритетов политики государства, выявлении и решении актуальных проблем общества;

- прозрачности;

- открытости и доступности информации об общественно-государственном партнерстве в России;

- содействия государства динамичному развитию общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций, выступающих инициатором и источником социальных инноваций, вносящих значительный вклад в решение актуальных вопросов основных сфер жизнедеятельности общества.

Немаловажен методологически значимый подход: объектом общественно-государственного партнерства является взаимодействие институтов гражданского общества с органами государственной власти, а субъектами общественно-государственного партнерства являются:

- общественные объединения, в том числе созданные с участием государства, и иные негосударственные некоммерческие организации (далее – НКО), осуществляющие свою деятельность;

- граждане Российской Федерации;

- органы государственной власти и местного самоуправления – государственные и муниципальные некоммерческие организации;

- бизнес-сообщества.

В итоге правомерны выводы.

Основой формирования и развития механизмов, стимулирующих практику управления федеральных органов государственной власти является деятельность субъектов Российской Федерации по решению задач общественно-государственного партнерства – совершенствование организационно-правовых условий общественно-государственного партнерства органами государственной власти субъектов РФ за счет:

1 Учреждения и обеспечения работы общественных коллегиальных структур (советов, общественных комиссий и др.), действующих при органах государственной власти (их подразделениях).

2 Совершенствования действующих и разработки новых нормативных правовых актов, регулирующих взаимодействие общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций и органов государственной власти субъектов РФ.

3 Создания единого реестра общественных объединений и иных некоммерческих организаций, взаимодействующих с органами власти субъектов РФ.

4 Проведения мониторинговых исследований эффективности взаимодействия общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций с органами государственной власти.

5 Проведения научных исследований для определения наиболее эффективных форм и механизмов общественно-государственного партнерства и наиболее перспективных форм функционирования гражданского общества, изучения зарубежного опыта общественно-государственного партнерства.

6 Разработки прогнозов развития процесса общественно-государственного партнерства в субъектах РФ.

7 Разработки и реализация научно-методических и образовательных программ, направленных на повышение эффективности взаимодействия общественных объединений, иных негосударственных некоммерческих организаций и органов государственной власти субъектов РФ.

В заключение обоснованно аргументируем:

1) общественно-государственное партнерство является одним из главных факторов демократизации жизнедеятельности российского общества, утверждения правового государства, гражданского общества;

2) развитие принципа общественно-государственного партнерства – это реализация основ конституционного строя России как демократического правового государ-

ства, в котором носителем суверенитета и единственным источником власти является его многонациональный народ;

3) формирование и реализация правовой, теоретико-концептуальной системы основ взаимоотношений и взаимодействия органов власти с институтами гражданского общества, построенной на принципе общественно-государственного партнерства, будет способствовать укреплению авторитета, повышению социальной ответственности органов государственной власти, росту гражданской активности общественного сектора в целях достижения эффективных результатов в укреплении гражданского общества, правового, социального государства.

Литература

1. Конституция Российской Федерации. М., 2010.
2. URL: http://www.kniga.com/books/preview_txt.asp?sku=ebooks318040 (дата обращения: 09.12.2014).
3. Социология права: учеб. / В.М. Сырых, В.В. Глазырин, Т.В. Худойкина, Н.В. Путило, М.Д. Чеснокова, В.Н. Зенков. М.: Юстицинформ, 2004.
4. Новая философская энциклопедия: в 4-х т. М.: Мысль, 2010. Т. 2.
5. Правовой словарь / А.Ю. Грудцына. М.: Эксмо, 2008. С. 339.
6. *Иванов С.А.* Социальное партнерство как феномен цивилизации. URL: www.jourssa.ru/2005/3/4aIvanov
7. *Комарова А.И.* Межнациональное согласие-основа преодоления экстремизма и терроризма, утверждения правового государства: Методологический, правовой аналитико-прогностические аспекты М. 2011
8. *Комарова Г.С.* Совершенствование конституционно-правовых основ общественно-государственного партнерства – необходимое условие становления гражданского общества // Преодоление коррупции – главное условие утверждения правового государства: методологический, концептуально-теоретический, правовой, аналитико-прогностический аспекты: межведомственный научный сборник / гл. ред. А.И. Комарова. М., 2010. Т. 2(40). С. 116–126.
9. *Комарова Г.С.* Общественно-государственное партнерство – основной принцип развития правового государства, утверждения законности: теоретико-концептуальный аспект // Межнациональное согласие – основа преодоления экстремизма и терроризма, утверждения правового государства: методологический, идеологический, концептуально-теоретический, правовой, аналитико-прогностический аспекты: межведомственный научный сборник / гл. ред. А.И. Комарова. М.-К., 2011–2012. Т. 4–5(42–43). С. 138–145.
10. *Дискин И.Е.* Об основных принципах организации деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации. М., 2010.
11. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».
12. *Комарова Г.С.* Предупреждение коррупции – фактор эффективности органов власти: проблема повышения квалификации государственных служащих // Межнациональное согласие – основа преодоления экстремизма и терроризма, утверждения правового государства: методологический, идеологический, концептуально-теоретический, правовой, аналитико-прогностический аспекты. Межведомственный научный сборник / гл. ред. А.И. Комарова. М.-К., 2011–2012. Т. 4–5(42–43). С. 386–391.
13. *Зейналова Л.М.* Ведущие направления научных исследований политико-правовой проблематики в контексте российской модернизации 1990-х годов. ИГУПИТ//Интернет-журнал «Науковедение». 2013. № 2.
14. *Комарова Г.С.* Общественно-государственное партнерство – условие демократизации российского государства: на примере суда присяжных заседателей // Российский судья. Научно-практическое и информационное издание. № 2. 2012. Издательская группа «Юрист». С. 33–35.

LEGAL mechanisms to improve PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

Galina Stepanovna Komarova, CEO Scientific publishing and production center "Public-private partnership"

Vice-Rector of the International Academy of the methodology of public administration (МОО)

Based on the analysis of the methodological aspects, identifying the conceptual and legal framework, the need to develop science-based system of public-private partnership, creating organizational and legal conditions focuses on disclosure and summarizing trends and approaches to strengthen and improve the legal mechanism of public-private partnerships to improve the efficiency of public administration in theory and practice of implementation of the state policy in the approval of civil society, legal, social state in Russia.

Keywords: mechanism of legal regulation, legal mechanism, the mechanism of lawmaking, legal, public-private partnership, social partnership legislation

УДК 342.5

НУЖНЫ ЛИ НАМ ПЕРЕМЕНЫ ИЛИ НЕОБХОДИМА ВЕРНОСТЬ ТРАДИЦИЯМ НАЦИОНАЛЬНОГО ПРАВА

*Сергей Алексеевич Правкин, канд. юрид. наук, доц.,
доц. кафедры административного права,
E-mail: Pravkin@bk.ru,
Московский университет им. С.Ю. Витте,
<http://www.muiv.ru>*

В статье рассматривается система основных источников российского права, анализируется соотношение национального и международно-правового опыта, приверженность новым моделям построения законодательства и верность существующим правовым традициям.

Ключевые слова: правовая система, система права, континентальное право, общее право, прецедентное право, конституционализм, судебная практика.

Всем источникам права присуща формальная определенность, которая есть «имманентное свойство права» или «внешнее выражение правовых норм в форме закона или иного нормативно-правового акта» [1, С. 54]. Особенно четко данный аспект источников права проявляется в связи с формой государственного устройства. Законодательное оформление прав придает устойчивость всей системе институциональных гарантий прав личности. «Считается, что законодательная фиксация прав создает систему гарантий и обеспечивает их беспрепятственное действие. Все, что не запрещено законом, то дозволено» [2, С. 15].

Главная задача исследования состоит в анализе соотношения норм национального и международного права в РФ, в понимании обоснованности выбора той или иной модели правовой системы, допустить действие норм прецедентного права или остаться на позициях романо-германской правовой семьи.



С. А. Правкин

Актуальность проблемы состоит в том, что на современном этапе, несмотря на то, что доктрина отрицает приверженность РФ принципам общего права, в РФ действует определенная практика высших судебных инстанций, выстраивая правоприменительный процесс на основе прецедента. Данная проблема исследовалась в трудах М.Н. Марченко, С.А. Комарова, В.П. Звекова, В.С. Нерсесянца, В.Д. Зорькина и др.

Возможно, решением проблемы будет признание на уровне доктрины действия в РФ правила прецедента и последующее законодательное закрепление этого правила или полный отказ от прецедентного права.

Необходимо учитывать, что в юридической литературе существует заблуждение насчет того, что российская система права ориентирована на нормативно-правовой акт, а