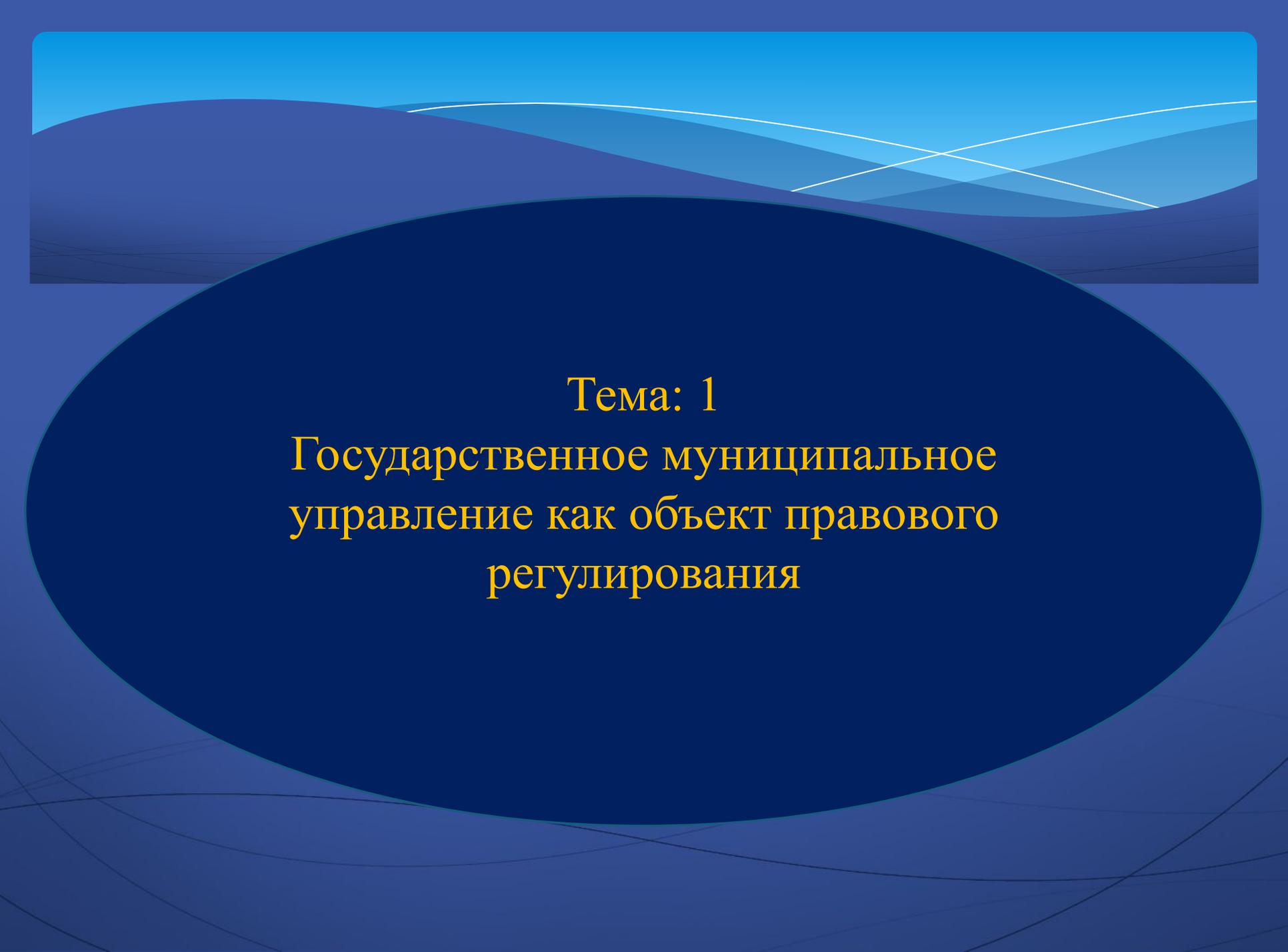




Правовое обеспечение
государственного и
муниципального управления



Тема: 1
Государственное муниципальное
управление как объект правового
регулирования

Вопросы темы

1. Понятие, сущность государственного и муниципального управления
2. Механизм правового регулирования.
3. Методы и формы правового обеспечения государственного и муниципального управления.
4. Субъекты (объекты) государственного и муниципального управления
5. Система правового обеспечения государственного и муниципального управления.
6. Принципы системы правового обеспечения государственного и муниципального управления

Управление представляет собой процесс воздействия на управляющие субъекты, коллективы людей с целью достижения поставленных целей

Система управления – механизм который обеспечивает процесс управления.

В теории административного права государственное управление рассматривается в двух аспектах: **широком** и **узком**.

В широком аспекте в государственном управлении участвуют все ветви власти - законодательная, исполнительная и судебная.

Основными формами участия органов законодательной власти в государственном управлении является принятие соответственно федеральных законов (Государственной думой Федерального собрания) и законов субъектов Федерации, регулирующих отношения в сфере государственного управления.

Роль судебной власти в государственном управлении проявляется в осуществлении конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства, посредством которого суд принимает решения о соответствии или несоответствии федеральному закону нормативно-правовых актов; рассматривает заявления об оспаривании решений, действий (бездействия) органов исполнительной власти, разрешает другие дела, возникающие из публичных правоотношений.

Государственное управление в узком аспекте — это деятельность органов исполнительной власти по управлению в трех больших сферах:

- в экономике (промышленность, транспорт, связь и т. д.);
- социально-культурной сфере (образование, наука, культура, социальные вопросы);
- административно-политической сфере (оборона, безопасность, внутренние и внешние дела).

Анализируя государственное управление, можно выделить такие его особенности:

- оно имеет второстепенный, подзаконный характер, поскольку государственное управление — это деятельность, направленная, в первую очередь, на выполнение и обеспечение выполнения законов. Одновременно, для обеспечения выполнения законов органы государственного управления правомочны, в пределах своей компетенции, принимать акты государственного управления, которые по своей юридической силе являются подзаконными нормативными актами;
- организующий характер проявляется в том, что государственное управление осуществляется путем объединения, согласования, координации, регулирования, контроля, а также с помощью властно-регулятивных и принудительных мер государства;
- систематическая, непрерывная деятельность, направленная на сохранение социальной системы, ее укрепление и развитие. Государственное управление обусловлено самой сущностью общества, функционирует вместе с ним, направлено на обеспечение общества как самоуправляемой системы;
- оно носит универсальный характер во времени и пространстве, то есть осуществляется постоянно в кругу, в котором функционируют человеческие коллективы;
- субъекты государственного управления используют имеющиеся у них правовые и фактические возможности для применения внесудебного, то есть административного принуждения;
- в ведении органов государственного управления находится фактическая государственная сила: правовые, информационные, экономические, технические, идеологические, организационные ресурсы, которыми они распоряжаются;
- наличие большого государственного аппарата;
- подконтрольный характер деятельности.

Государственное управление является организующей деятельностью. Это означает, что для исполнения любого закона требуется слаженная работа многих государственных служащих, будь то организация дорожного движения, обеспечение продовольствием населения, оказание ему медицинской помощи; организация и проведение массовых мероприятий, подготовка молодых людей к военной службе и т. д.

Уяснение сущности государственного управления невозможно без определения целей. В административной науке существует несколько классификаций целей государственного управления.

Наиболее распространенной является классификация в зависимости от содержания управленческой деятельности:

- социально-экономические цели, то есть упорядочение общественной жизни и удовлетворение публичных интересов, достижение экономического благополучия, создание и поддержка определенных экономических отношений;
- политические цели, то есть вовлечение в управление политических структур государства, поддержка политических процессов в государстве и обществе;
- обеспечительные цели, то есть обеспечение прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности в обществе, общественного порядка и т. д.;
- организационно-правовые цели, то есть формирование правовой системы, которая способна реализовать основные функции государства и решить его задачи с помощью механизма правового государства.

Государственное и муниципальное управление — это особого рода социальная деятельность по целенаправленному использованию на основе закона и иных правовых актов публичной власти особой группой людей (органов, должностных лиц), осуществляемая на профессиональных началах.

Это приводит к установлению прямых и командных, обязывающих объект связей, но по общему правилу с учетом обратных связей объект — субъект. Под влиянием обратных связей действия субъекта могут измениться.

В пределах полномочий, установленных законом, субъекты управления применяют различные средства, имеющиеся в их распоряжении: экономические, политические, идеологические.

С целью ускоренного развития какой-либо отрасли, определенного объекта устанавливаются преференции (предпочтения) для нее, предоставляются государственные или муниципальные инвестиции. Государство (путем судебного решения) может запретить политическую партию за ее антиконституционную деятельность, а мэрия — не разрешить политическую демонстрацию с националистическими лозунгами, запретить пропаганду экстремистской идеологии и т.д.

Используются различные способы поощрений, разрешений, требований, запретов и т.д., за невыполнение может быть установлена ответственность. Этими средствами направляется деятельность людей и их коллективов.

«Муниципальное управление» и «местное самоуправление» - равнозначные понятия. Ст. 3 Европейской хартии о местном самоуправлении дает следующую трактовку: «Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного самоуправления».

Местное управление представляет собой составной элемент общей системы управления в государстве, для которого законодательно определяются сферы деятельности, полномочия и ответственность.

Для муниципального управления характерно относительно самостоятельное (с учетом интересов населения) формирование целей и задач, органов власти и управления, бюджета, ресурсной базы и т. д.

Местное самоуправление (местное управление) обладает определенными признаками (критериями):

- возможность самостоятельного существования территориального образования (автономный бюджет, административный контроль над подведомственными ему территориями);
- отсутствие непосредственной (вертикальной) подчиненности местного органа власти вышестоящему органу государственной власти;
- участие населения территории муниципального образования в процессах принятия решений по вопросам местного значения;
- выборность местных органов власти, их подотчетность населению;
- гарантии социальной защиты населения со стороны органов местного самоуправления.

Основными принципами, которыми руководствуются в своей деятельности органы государства, являются:

- принцип разделения властей (т.е. самостоятельное функционирование каждой ветви власти в целях исключения произвола в их деятельности);
- принцип гласности (информирование населения о деятельности государственных органов);
- принцип законности (строгое и неукоснительное соблюдение Конституции, законов и подзаконных нормативно-правовых актов всеми органами государства);
- принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина (все органы государства обязаны признавать, соблюдать и защищать их права и свободы);
- принцип профессионализма (в государственных органах должны работать квалифицированные специалисты, которые гарантировали бы высокий уровень и качество их работы).

Принципы государственного и муниципального управления.

1. Публичная власть управляющего. Для государственного и муниципального управления необходимы право распоряжаться (полномочия) и сила, обеспечивающая исполнение распоряжений. Разумеется, полномочия и сила на уровне, с одной стороны, государственного, а с другой — муниципального управления неодинаковы.
2. Единство руководства и разделение управленческого труда. Без единого руководства возникает хаос, а разделение труда обеспечивает специализацию, т.е. качество управления.
3. Единство распорядительства по определенному кругу вопросов и конкретность исполнителей. При множестве распорядителей, дающих указания по одному и тому же вопросу, возникает беспорядок, а без конкретного обозначения исполнителя распоряжения не выполняются.
4. Подчинение интересам государственного и муниципального управления иных интересов на государственной и муниципальной службе. Разумеется, у органа, должностного лица государства или муниципального образования есть и иные интересы, но во время исполнения служебных обязанностей приоритет имеют интересы управления.
5. Необходимая степень централизации и иерархии в управлении. Они создают стабильность и обеспечивают деятельность управленческого механизма как единого целого.
6. Постоянство управленческого персонала. Текучка руководителей и исполнителей вредна для дела.
7. Справедливость в отношении начальников, подчиненных, сотрудников управляющего органа. Поощрения и наказания должны быть соразмерны поступку и расцениваться коллективом как обоснованные, справедливые (легитимные).
8. Обратная связь в управлении. Управляющий должен учитывать результаты своих действий и корректировать их, если обратная связь указывает на необходимость этого.
9. Вознаграждение управленческого труда. Этот труд должен оплачиваться в соответствии с его общественной полезностью, количеством и качеством.

РЕСУРСЫ ВЛАСТИ

ВСЕ ТЕ СРЕДСТВА, ИСПОЛЬЗОВАНИЕ КОТОРЫХ
ПОЗВОЛЯЕТ СУБЪЕКТУ ВЛАСТИ ОКАЗЫВАТЬ
ВЛИЯНИЕ НА ОБЪЕКТ

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ

МАТЕРИАЛЬНЫЕ ЦЕННОСТИ, НЕОБХОДИМЫЕ ДЛЯ ОБЩЕСТВЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ, ДЕНЬГИ, ПЛОДОРОДНЫЕ ЗЕМЛИ, ПОЛЕЗНЫЕ ИСКОПАЕМЫЕ И Т.П.

СИЛОВЫЕ

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АППАРАТ ПРИНУЖДЕНИЯ (ПОЛИЦИЯ, АРМИЯ, ТЮРЬМЫ И Т.Д.), ВОЕННЫЕ ФОРМИРОВАНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ И ДВИЖЕНИЙ, ВООРУЖЕННЫЕ ОТРЯДЫ НА СЛУЖБЕ У ЧАСТНЫХ ЛИЦ ИЛИ ОРГАНИЗАЦИЙ

ИНФОРМАЦИОННЫЕ

ЗНАНИЯ И ИНФОРМАЦИЯ, КОНТРОЛЬ НАД СРЕДСТВАМИ ИХ ПОЛУЧЕНИЯ И РАСПРОСТРАНЕНИЯ

ДЕМОГРАФИЧЕСКИЕ

ЛЮДИ КАК УНИВЕРСАЛЬНЫЙ РЕСУРС, СОЗДАЮЩИЙ ДРУГИЕ РЕСУРСЫ, КОЛИЧЕСТВО И КАЧЕСТВО НАСЕЛЕНИЯ

СОЦИАЛЬНЫЕ

ВОЗМОЖНОСТЬ ПОВЫШАТЬ ИЛИ СНИЖАТЬ СОЦИАЛЬНЫЙ СТАТУС ГРУПП, ОБЩНОСТЕЙ, ОТДЕЛЬНЫХ ЛЮДЕЙ В ОБЩЕСТВЕННОЙ ИЕРАРХИИ

Выводы:

Государственное управление как форма реализации прерогатив государства его органами и должностными лицами в общей системе социального публичного управления является основной сферой действия и применения норм административного права.

В узком смысле под государственным управлением понимают лишь один специфический вид государственной деятельности, связанной с реализацией исполнительной государственной власти как одной из ветвей государственной власти.

В широком же смысле государственным управлением именуют деятельность любых государственных органов всех ветвей государственной власти.

Муниципальное управление - это практическое, организующее и регулирующее воздействие местных органов власти на общественную жизнедеятельность населения муниципального образования в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на их властную силу.

"Муниципальное управление" как комплексная дисциплина, изучающая муниципальное управление и закономерности его функционирования, с одной стороны, выступает как самостоятельная, а с другой стороны, она тесно связана с другими науками и опирается на полученные ими результаты.

Муниципальное управление выступает в виде местного самоуправления, действующего в качестве публичной власти, наиболее приближенной к населению и обеспечивающей защиту интересов граждан, основанных на совместном их проживании на определенной территории

Механизм правового воздействия реализуется посредством правового регулирования.

Правовое регулирование - это осуществляемое государством при помощи специальных юридических средств целенаправленное воздействие на общественные отношения с целью их организации, упорядочивания, стабилизации.

Юридическими средствами правового регулирования выступают правовые нормы, правоотношения, акты реализации и применения права.

Предметом правового регулирования являются общественные отношения, на которые направлено регулирующее воздействие той или иной правовой нормы.

Для того чтобы общественные отношения могли быть объектами правового регулирования, они должны обладать следующими свойствами:

- общественные отношения должны иметь многовариантный характер, предоставляя субъектам, наделенным волей и сознанием, возможность свободного выбора;
- общественные отношения должны подлежать внешнему контролю;
- общественные отношения должны обладать общезначимой ценностью, важностью с точки зрения государства и общества;
- общественные отношения должны допускать возможность применения мер государственного принуждения.

Совокупность общественных отношений, регулируемых правовыми нормами, образует сферу правового регулирования.

Право должно регулировать лишь основные, общезначимые, стратегические вопросы жизни общества, другие менее важные вопросы должны регулироваться другими социальными нормами: нормами морали, религиозными нормами и т.д.

Способы правового регулирования соответствуют делению норм права на дозволяющие, запрещающие и обязывающие:

- *дозволение* - это предоставление лицу возможности по своему усмотрению реализовать права и свободы, закрепленные диспозицией дозволяющей нормы;
- *запрещение* - это возложение на лицо обязанности воздерживаться от определенного активного поведения, от совершения тех или иных действий закрепленных диспозицией запрещающей нормы;
- *обязывание* - это возложение на лицо обязанности совершить те или иные активные действия, закрепленные диспозицией обязывающей нормы.

Исходя из изложенного, можно сделать вывод, что закон имеет власть обязывать, запрещать, разрешать.

Дозволение предполагает добровольный выбор субъекта реализовать или нет предоставленные правом возможности. Запрещение и обязывание предполагают реализацию нормативных предписаний под угрозой государственных санкций.

Типы правового регулирования обусловлены определенным сочетанием дозволений, запретов и обязанностей:

Разрешительный тип правового регулирования выражается формулой: «Запрещено все, кроме того, что прямо разрешено законом». Данный тип характерен для тоталитарных, антидемократических государств, делающих основной упор в правовом регулировании на запреты, обязанности, правоограничения, санкции. В демократических странах запретительный тип регулирования используется главным образом в сфере публичного права - уголовного, налогового, административного.

Общедозволительный тип правового регулирования выражается формулой: «Дозволено все, кроме того, что прямо запрещено законом». Подразумевается право лица совершать любые действия, не запрещенные законом. В демократическом государстве разрешительному регулированию однозначно отдается приоритет.

Методами правового регулирования являются:

- *императивный метод* - это метод властных предписаний, предполагающий детальную юридическую регламентацию поведения и минимизацию свободы субъектов самостоятельно определять свое поведение. При этом отступить от предусмотренной нормой модели поведения не представляется возможным;
- *диспозитивный метод* - это предоставление субъектам возможности самостоятельно и по своему усмотрению урегулировать свое поведение в рамках, предусмотренных законодательством. Механизм правового регулирования характеризует взятый в единстве и взаимодействии всех его элементов процесс правового воздействия юридических средств на общественные отношения.

Структура механизма правового регулирования включает последовательно используемые юридические средства:

- Правовые нормы;
- Правоотношения;
- Акты реализации и применения права.

Стадиями механизма правового регулирования являются:

- Правотворчество;
- Возникновение субъективных юридических прав и обязанностей;
- Применение права.

По используемым средствам правовое регулирование может быть нормативным или индивидуально-правовым. В первом случае главную роль играют нормы права, во втором - акты применения права.

Целью правового регулирования является правомерное поведение субъектов права.

Эффективность правового регулирования определяется соответствием конечного результата правового регулирования целям, поставленным законодателем в правовой норме.

Юридические нормы действительны тогда, когда они соответствуют объективным условиям и закономерностям развития общества, в котором они действуют.

Методы правового обеспечения государственного и муниципального управления представляют собой совокупность законных приемов и способов этой деятельности.

В структуре правового обеспечения государственного и муниципального управления выделяются три основные составляющие в основе каждой из них лежат ключевые положения, определяющие их построение и функционирование, называемые принципами, и каждая из этих составляющих использует для решения стоящих перед ней задач определенные методы

К ним можно отнести:

- *нормативное правовое обеспечение* - это обеспечение юридических форм, посредством которых реализуются конституционные полномочия государства, фиксируются и реализуются его управленческие решения
- *научные исследования* – это изучение важнейших функций государства как института управления обществом, закономерностей и принципов их реализации, научное обоснование государственной политики, изучение складывающихся в процессе деятельности государства, органов государственного и муниципального управления политико-правовых и социально-экономических отношений;
- *учебные курсы* - в рамках которого рассматривается объективная необходимость обеспечения правового регулирования государственного и муниципального управления, в том числе системы органов и механизмов государственного и муниципального управления, статуса государственных служащих, содержания, регламентов и процедур их деятельности, ответственности в сфере государственного и муниципального управления, а также конкретное воплощение принципов правового регулирования в системе российского законодательства.

Можно говорить о нормативно-правовом обеспечении в формах: правовых, организационно-правовых и организационных.

Правовые - это формы представляют собой:

- **законодательствование** — установление в законодательном порядке принципов и правил, определяющих технологии управленческой деятельности, поведение и деятельность физических и юридических лиц, организаций, учреждений и предприятий, общества и всех его подсистем. Реализуется путем проведения общенациональных и региональных референдумов, принятия федеральных законов, законов субъектов федерации, общеобязательных решений представительных органов местного самоуправления;
- **организационно-распорядительная деятельность в правовых формах** — управленческая, исполнительно-распорядительная деятельность органов государственного управления, предполагающая издание официальных управленческих решений в форме указов, постановлений, приказов, решений, директив, распоряжений, предписаний, инструкций и т.д.;
правосудие ~ судебное рассмотрение и разрешение в соответствующих процессуальных формах споров и конфликтов, возникающих между гражданами, органами государства, социальными структурами, физическими и юридическими лицами в процессе реализации управленческих решений. Решения судов (постановления, определения, решения, приговоры после вступления их в юридическую силу) должны исполняться всеми субъектами общественных отношений, независимо от их статуса, места нахождения, финансового положения и т.д.;
- **контроль**, который осуществляется в форме инспектирования, оперативных и плановых ревизий, комиссионного изучения положения дел на местах и т.д. Контрольной деятельностью занимаются органы исполнительной власти, прокурорские структуры, судебные органы, аудиторы счетных палат, специальные инспекции, омбудсмены. Они не принимают каких-то окончательных решений, устанавливают факт нарушения принятого решения, на основе чего составляются соответствующие акты и протоколы для дальнейшего рассмотрения.

Смысл и содержание правовых норм, определяющих поведение в управленческих процессах (и отношениях), зависят от способов правового регулирования, в которых содержится свойство (суть) юридического воздействия правовой нормы на участников управленческого взаимодействия. Среди способов правового регулирования (вообще) различают:

- позитивное обязывание — возложение на лиц прямой обязанности совершать определенные положительные действия;
- запрещение — возложение на лиц обязанности воздерживаться от совершения действий определенного рода;
- дозволение — предоставление лицам права на свои собственные активные действия.

Каждый из названных способов применяется, конечно, в правовом регулировании государственного управления, и его можно обнаружить в правовом статусе государственных органов (в их компетенции), но доминирующим является позитивное обязывание.

Ведь та компетенция, которой наделяется тот или иной государственный орган, выступает по отношению к нему обязывающей. Она может содержать в себе дозволение на определенные решения и действия либо запрет на их осуществление, однако в любом случае все записанное в компетенции государственного органа подлежит обязательному исполнению.

В этом отличие государственного органа от субъекта гражданского права, из-за чего государственное управление регулируется преимущественно нормами конституционного и административного права.

В научных работах по общей теории права приводится следующая классификация юридических норм, используемых в правовом регулировании, которую необходимо знать, поскольку она в той или иной мере относится и к государственному управлению: регулятивные нормы, состоящие из предписаний, непосредственно направленных на регулирование общественных отношений путем предоставления участникам прав и возложения на них обязанностей;

эти нормы подразделяются на обязывающие, запрещающие и управомочивающие; охранительные нормы, которые направлены на регламентацию мер юридической ответственности и порядка применения санкций (государственно-принудительных мер);

эти нормы различаются по видам юридической ответственности; специализированные нормы, имеющие свойства дополнения и развертывания регулятивных и охранительных норм;

среди них выделяют: общие (общезапретительные) — фиксирующие в обобщенном виде определенные элементы общественных отношений; дефинитивные — закрепляющие в обобщенном виде признаки данной правовой категории (к примеру, понятия и определения в нормативных правовых актах);

декларативные (нормы — принципы), содержащие формулировки правовых принципов, а также задач данной совокупности юридических норм;

оперативные — предписания по отмене действующих нормативных положений или распространению данных норм на новый круг общественных отношений, по пролонгации (продолжению) норм на новый срок и др.;

коллизийные — регулирующие выбор между нормами.

По содержанию (смысловому тексту) самих норм (правил) поведения среди них различают: абсолютно определенные, относительно определенные, ситуационные, альтернативные, факультативные, императивные, диспозитивные; основные (генеральные), детализирующие, вариативные; общие, особенные и рекомендательные; поощрительные

Все перечисленные формы имеют вполне определенный юридический смысл, предусматривают юридически значимые действия и влекут соответствующие юридические последствия.

Для того чтобы управленческие решения носили официальный характер, они должны приниматься в установленном порядке и оформляться в виде соответствующих правовых актов.

В них должны быть указаны все необходимые реквизиты (название и содержание документа, название органа, принявшего документ, регистрационный номер, место и дата принятия, подпись)

Экспертные заключения, прогнозные оценки, статистические обобщения, социологические данные также должны быть соответствующим образом оформлены и зарегистрированы. А значит, разрабатываться и использоваться в режиме строгой законности и подконтрольности, исключая рискованные импровизации, ненужную самодеятельность.

Только такие документы подлежат обязательному, своевременному и качественному исполнению

Организационно-правовые формы.

Все правовые формы государственно-управленческой деятельности являются юридически корректными в том и только в том случае, если они разработаны и реализуются в рамках утвержденных организационно-процессуальных процедур.

Таковыми формами являются:

- организационные действия — реорганизация,
- реструктуризация и диверсификация,
- национализация и разгосударствление,
- приватизация и процедуры банкротства;
- организационные структуры — комитеты,
- комиссии,
- рабочие группы,
- советы и т.д.

Процессуальные процедуры закрепляются в кодексах, уставах, положениях, регламентах и инструкциях, которые предусматривают буквально все «мелочи».

Даже такие, как порядок разработки, обсуждения, согласования, визирования и утверждения документа, его регистрацию и обнародование, рассылку и доведение до сведения исполнителей. Выход за пределы этих процедур недопустим.

Нарушение процессуальных норм равносильно неправомерности самого управленческого решения и влечет неблагоприятные (негативные) последствия для нарушителя-

Организационные (иной раз их называют неправовыми) формы управления связаны с осуществлением определенных коллективных и индивидуальных оперативно-организационных и материально-технических действий и операций.

В отличие от правовых форм, в которых выражено одностороннее волеизъявление уполномоченного на реализацию управленческой компетенции государственного органа, организационные формы такой официальностью не обладают. Они практически не влекут юридических последствий, но без них нет и быть не может никакого управления и должны в определенной степени регулироваться правом.

- В государственно-управленческой практике используется немало различных организационных форм:
- мероприятия научного и научно-практического характера — саммиты, конференции, симпозиумы, семинары, «круглые столы», парламентские слушания;
- мероприятия оперативного характера — совещания, заседания, заслушивание отчетов, «правительственные часы», консультации, оперативки, инструктажи, пресс-конференции, брифинги;
- операции по материально-техническому и финансовому обеспечению управленческой деятельности;
- получение, регистрация и распространение управленческой информации (учет и статистика, делопроизводство, бухгалтерский учет и др.);
- пропагандистские мероприятия, направленные на разъяснение принятых управленческих решений и формирование нужного общественного мнения.
- Главное, чтобы управленческая активность не сводилась к бюрократическим мероприятиям «для отчета» и созданию «видимости бурной деятельности».

Методы — приемы юридического воздействия на соответствующие общественные отношения, их сочетание, характеризующие использование того или иного комплекса юридических средств.

В вышеизложенных формах применяются методы нормативного правового обеспечения государственного и муниципального управления представляют собой способы использования правовых средств базирующихся на исходных, первичных методах, представляющих собой простейшие приемы регулирования:

- методе централизованного регулирования (субординации), при котором в основе регулирования лежат властно-императивные начала, предписывающие участникам отношений необходимость осуществления некоторых действий,
- методе децентрализованного регулирования (координации), при котором источником правовой активности являются сами субъекты отношений;
- методы правового режима как совокупность юридических средств осуществления государственного и муниципального управления (запрета. юридической ответственности, позитивного обязывания и другие юридические как общие так и специальные методы).
- метод статусного регулирования, с его помощью законодательно закрепляется правовое положение органов государства и органов местного самоуправления, институтов гражданского общества и других субъектов государственного и муниципального управления. При этом статусное регулирование обеспечивает разноплановое воздействие на общественные отношения, поскольку само понятие «статус» имеет многогранное содержание.
- Эти методы создают основу как отраслевых, так и общих методов, выражающих особые

Методы — приемы юридического воздействия на соответствующие общественные отношения, их сочетание, характеризующие использование того или иного комплекса юридических средств.

В вышеизложенных формах применяются методы нормативного правового обеспечения государственного и муниципального управления представляют собой способы использования правовых средств базирующихся на исходных, первичных методах, представляющих собой простейшие приемы регулирования:

- методе централизованного регулирования (субординации), при котором в основе регулирования лежат властно-императивные начала, предписывающие участникам отношений необходимость осуществления некоторых действий,
- методе децентрализованного регулирования (координации), при котором источником правовой активности являются сами субъекты отношений;
- методы правового режима как совокупность юридических средств осуществления государственного и муниципального управления (запрета. юридической ответственности, позитивного обязывания и другие юридические как общие так и специальные методы).
- метод статусного регулирования, с его помощью законодательно закрепляется правовое положение органов государства и органов местного самоуправления, институтов гражданского общества и других субъектов государственного и муниципального управления. При этом статусное регулирование обеспечивает разноплановое воздействие на общественные отношения, поскольку само понятие «статус» имеет многогранное содержание.
- Эти методы создают основу как отраслевых, так и общих методов, выражающих особые

4. Субъекты (источники) правового обеспечения государственного и муниципального управления.

Источники правового обеспечения – это источники правового регулирования под которыми следует понимать как нормативно-правовые индивидуально юридические, акты применения права - официальный письменный акт-документ, содержащий юридические нормы и принимаемый в определенной процедурной форме.

Основная задача нормативно-правового акта, как и любой формы права, - хранить правовую информацию и оптимальным образом доводить ее до сведения адресатов.

В этом плане нормативно-правовой акт является наиболее удобной и совершенной формой права - как для «рядовых» субъектов права, так и для государства. Посредством него государство может оперативно осуществлять правовое регулирование, реагировать на правовые потребности общества, координировать всю работу по управлению общественными процессами.

Виды нормативно-правовых актов делятся прежде всего на законы и подзаконные нормативно-правовые акты.

Можно выделить субъекты (источники) правового обеспечения государственного и муниципального управления:

- Конституция РФ о системе государственного и муниципального управления (ст.10,11,12. 15, 71, 72, 83, 106. Конституции РФ и др.)
- Федеральные конституционные законы
- Федеральные законы.
- Указы Президента РФ.
- Постановления Правительства РФ.
- Ведомственное нормотворчество (**постановления; правила; инструкции; положения; приказ; распоряжения**) всех уровней публичной власти
- Законодательство субъектов Российской Федерации. (Конституции (уставы) законы, подзаконные акты)
- Муниципальные правовые акты.

Конституция (от лат. *constitutio* — устройство, установление, сложение) - нормативный правовой акт (или совокупность правовых актов), обладающий высшей юридической силой и регулирующий основы организации государства и взаимоотношений государства и человека.

Конституция РФ - базовый закон государства - принята путем всенародного голосования (референдума) 12 декабря 1993 года. В голосовании приняло участие около 58 млн. человек, то есть 54 процента внесенных в список избирателей. За ее принятие проголосовали 32 млн. или 58 процентов принявших участие в голосовании.

В современном демократическом государстве носителем суверенитета и единственным источником власти является народ. Только он обладает учредительной властью. Именно поэтому Конституции принимаются народом или от имени народа.

Особенность субъекта, принимающего Конституцию, обуславливает важнейшую черту ее понятия: она носит учредительный характер. Конституция учреждает основы государственного и общественного строя, механизм осуществления государственной власти. Она носит учредительный характер и потому, что все ее предписания являются первичными и им не могут противоречить другие, издаваемые государственными органами акты.

Конституцию, занимающую особое место в правовой системе каждой страны, отличают от других правовых актов и такие ее черты и свойства, как легитимность, стабильность, реальность, верховенство.

4. Субъекты (источники) правового обеспечения государственного и муниципального управления.

Федеральный конституционный закон РФ — разновидность федеральных законодательных актов, принимаемых в соответствии с Конституцией РФ по вопросам, предусмотренным Конституцией.

Порядок принятия федеральных конституционных законов установлен Конституцией РФ и регламентами палат Федерального Собрания. В соответствии со статьей 108 Конституции Российской Федерации, Федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы

Федеральный конституционный закон обладает повышенной юридической силой по сравнению с федеральным законом — федеральные законы не должны противоречить федеральным конституционным законам..

Федеральный закон — федеральный законодательный акт РФ, принимаемый в соответствии с Конституцией РФ по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Порядок принятия федеральных законов определяется Конституцией РФ и регламентами палат Федерального собрания.

Федеральные законы принимаются Государственной Думой большинством голосов от общего числа депутатов. После этого закон должен быть одобрен Советом Федерации — также большинством голосов от общего числа его членов. В случае, если Совет Федерации отклоняет закон, Государственная Дума может повторно принять его двумя третями голосов.

После одобрения Советом Федерации или после преодоления Государственной Думой отрицательной позиции Совета Федерации закон поступает на подпись Президенту России. Если Президент подписывает закон, он считается окончательно принятым, подлежит официальному опубликованию (Сборник Законодательства РФ, «Российская газета», дополнительно «Парламентская газета») и вступает в силу в течение десяти дней после официального опубликования либо с даты, указанной в самом законе. Президент, однако, вправе отклонить закон и вернуть его на рассмотрение палат Федерального Собрания.

Вето Президента может быть преодолено двумя третями голосов в каждой из палат.

Указ Президента РФ — указ (решение), принимаемое Президентом РФ в пределах его компетенции. Указы и распоряжения (акты) Президента РФ обязательны для исполнения на всей территории России, могут носить нормативный и ненормативный характер и не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам.

Указы обладают высшей юридической силой после Конституции РФ и федеральных законов, являются подзаконными правовыми актами.

Акты Президента РФ, имеющие нормативный характер, вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении семи дней после дня их первого официального опубликования. Иные акты Президента Российской Федерации, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, вступают в силу со дня их подписания.

Указы, восполняющие пробелы правового регулирования в сфере исключительного регулирования федеральных законов, действуют впредь до принятия соответствующих федеральных законов (предполагается, что принятие Президентом таких указов обязывает его в порядке законодательной инициативы внести в Государственную Думу соответствующий проект закона).

В «Собрании законодательства Российской Федерации» Указы Президента России публикуются в третьем разделе.

При этом вначале размещаются нормативные указы, затем указы ненормативного характера.

Постановление Правительства РФ — акт управления общенормативного содержания, издаваемый Правительством в пределах его компетенции, на основе и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов и указов Президента РФ.

Постановление широко распространенную разновидность правовых актов. основные свойства постановления с точки зрения порядка принятия состоят в коллегиальной процедуре. С точки зрения содержания постановлениями регулируются управленческие вопросы

Подписывается Председателем Правительства РФ, обязательны к исполнению в РФ, в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ могут быть отменены Президентом РФ, может быть также признано не соответствующим Конституции РФ решением Конституционного суда РФ.

Подлежат обязательному официальному опубликованию, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера. в «Российской газете» и Собрании законодательства РФ в течение десяти дней после дня их подписания. Контроль за правильностью и своевременностью опубликования постановлений Правительства РФ осуществляет Аппарат Правительства РФ.

Постановления Правительства РФ, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус федеральных органов исполнительной власти, а также организаций, вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении семи дней после дня их первого официального опубликования.

Иные акты Правительства РФ, в том числе акты, содержащие сведения, содержащие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, вступают в силу со дня их подписания. В постановлениях Правительства РФ может быть установлен другой порядок вступления их в силу.

Распоряжение Правительства РФ издается по конкретным, узким вопросам и не должно противоречить не только конституционным и законодательным нормам, но и указам президента РФ

Постановления - регулируются управленческие вопросы, принимаются в порядке обсуждения, согласования, одобрения, отражает коллективную позицию, тогда как ведомства. Несмотря на то, что органы исполнительной власти используют данную форму, ее теоретическая, концептуальная разработка в контексте ведомственного правотворчества отсутствует

Правила - представляют собой подзаконные правовые акты, «устанавливающие порядок чего-нибудь»
Правила описывают поведение субъектов права, их взаимодействие.

Инструкция - (лат. instructio - наставление, устройство) - это разновидность самостоятельного нормативного акта, издаваемого в порядке уточнения (разъяснения) реализации положений вышестоящего нормативного акта.

Положение представляет собой акт, регламентирующий правовой статус органов, учреждений, организаций, системы однородных органов.

Приказ - вид акта управления, волевое властное официальное распоряжение руководителя, отданное в пределах его должностных полномочий и обязательное для исполнения подчиненными: нормативный приказ — вводит в действие общие инструкции функциональные обязанности и т. д.; индивидуальный (ненормативный) приказ — ставит задачу по выполнению определенных индивидуальных действий, должен быть выполнен точно и в срок с представлением доклада о его выполнении начальнику, отдавшему приказ

Распоряжение — в государственном и административном праве — вид подзаконного акта управления, изданный органом власти или управления в рамках его компетенции и имеющий обязательную силу для физических и юридических лиц, которым оно адресовано. В отличие от приказа, распоряжение, как правило, не носит нормативного характера, и издается по оперативным, текущим вопросам. Однако это не исключает существования нормативного распоряжения.

Законы субъектов Российской Федерации — нормативные правовые акты высшей юридической силы, принятые законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ по предметам ведения субъекта Федерации и по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов либо непосредственно населением (избирателями), проживающим на территории субъекта РФ, путем референдума.

К основным разновидностям Закона субъекта РФ относятся: конституции республик; уставы краев, областей, городов федерального значения; текущие (обычные) законы, принимаемые по предметам ведения субъектов РФ.

В систему муниципальных правовых актов входят:

- 1) устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан);
- 2) нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования;
- 3) правовые акты главы муниципального образования, местной администрации и иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

4. Субъекты (источники) правового обеспечения государственного и муниципального управления.

Федеральный уровень

Конституция Российской Федерации

Федеральные законы

Международные договоры, доктрины, концепции, соглашения, включённые в правовую систему России

Указы и распоряжения Президента Российской Федерации

Постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации

Нормативные акты министерств и ведомств

Окружной уровень

Правовые акты ведомств

Конституции (уставы) субъектов Российской Федерации

Региональный уровень (субъекты Российской Федерации)

Указы и распоряжения Главы (президента) субъекта Российской Федерации

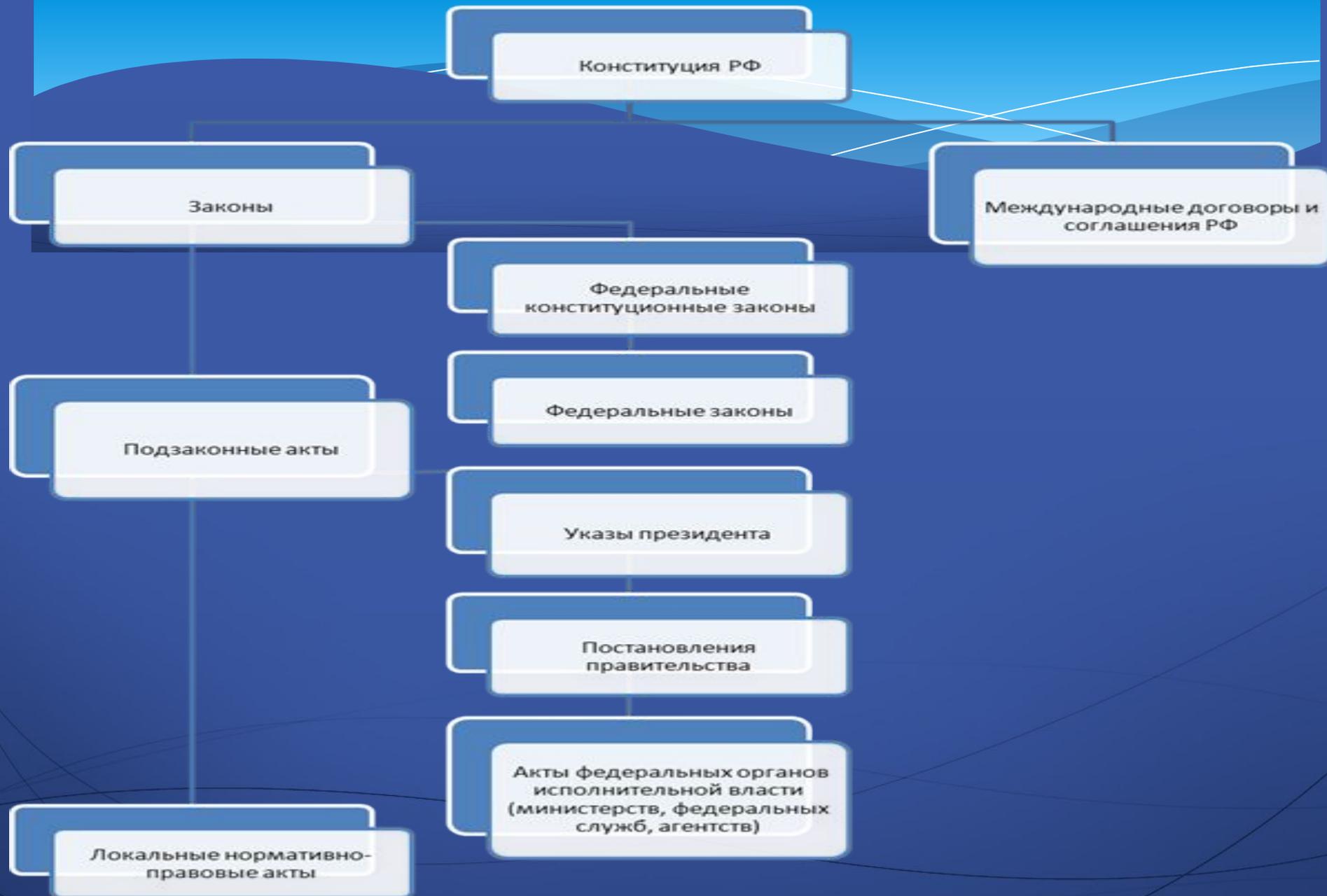
Постановления и распоряжения правительства, администраций, мэров Москвы и Санкт-Петербурга

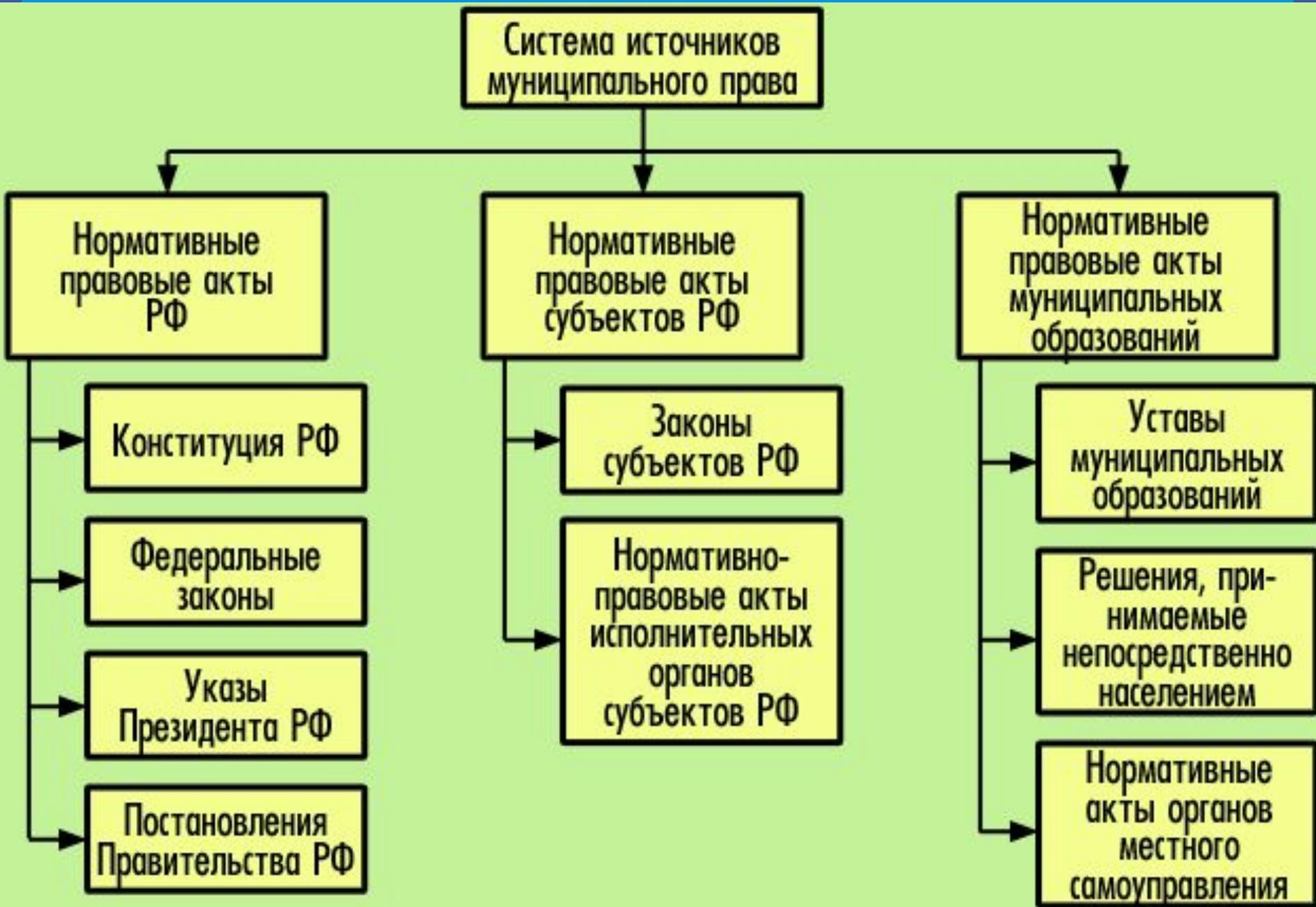
Нормативные акты министерств и ведомств субъекта Российской Федерации

Местное самоуправление

Нормативные правовые акты органов местного самоуправления

4. Субъекты (источники) правового обеспечения государственного и муниципального управления.





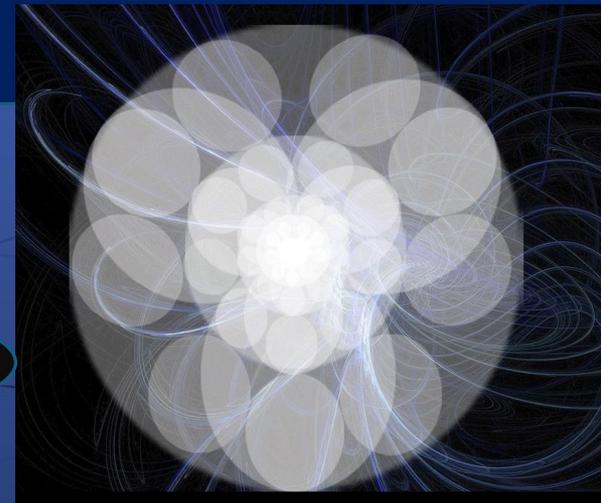
Система правового обеспечения государственного и муниципального управления — это совокупность в системной зависимости (взаимосвязанных) правовых норм, определяющих создание, юридический статус и функционирование органов государственного и муниципального управления.

Можно представить систему законодательного обеспечения государственного и муниципального управления на основе форм:

- системообразующего (конституционного), создающего фрактальность в законодательном и правовом обеспечении.
- родового (законодательного)
- Видового ведомственного, в том числе муниципального (нормативного) выражения прямых и обратных взаимосвязей и взаимозависимостей

Они в своей совокупности объективируют конституционно-правовые параметры правового обеспечения в построении и функционировании системы органов государственного и муниципального управления в РФ.

Фрактальность (подобие)



Нормативно-правовое обеспечение государственных заказов



Нормативно-правовое обеспечение местного самоуправления

Конституция Российской Федерации

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и другие федеральные законы

Указы президента РФ, постановления Правительства РФ

Конституции, уставы субъектов РФ, законы и другие правовые акты органов государственной власти субъектов РФ

Уставы муниципальных образований, правовые акты органов и должностных лиц местного самоуправления

Правовое обеспечение государственного и муниципального управления должно реализовывать ряд требований, соблюдение которых способствует упорядоченности всех явлений, процессов и отношений в обществе

□ **Принцип законности** закреплён в Конституции РФ и предусматривает, что государственные органы, ОМСУ, должностные лица, граждане, общественные объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законодательство

Категория законности включает следующие элементы:

1. **Наличие закона.** Другие формы правового регулирования должны строго соответствовать требованиям закона.
2. **Демократический характер закона.** В центре внимания должно быть обеспечение прав и свобод человека и гражданина.
3. **Деятельность государства, его органов и должностных лиц по обеспечению соблюдения закона для всех.**

В сфере административно-правового регулирования законность означает организующую и правовую основу деятельности всех субъектов административного права и органов государственной безопасности в целом.

Вместе с тем законность имеет ряд **особенностей**, которые необходимо учитывать в практической деятельности:

- большое число субъектов в сфере административно-правового регулирования, многие из которых наделены правотворческими полномочиями;
- значительное количество действующих законов и основанных на них подзаконных актов, влечёт за собой определённые сложности, связанные с контролем за их исполнением;
- в связи с тем, что исполнительно-распорядительная деятельность носит практически организующий характер, ей характерна особенность совершения некоторых управленческих действий по усмотрению.

Принцип своевременности. Это, прежде всего, своевременность принятия соответствующих правовых норм. Запаздывание в нормативном оформлении возникающих управленческих связей создают большие проблемы.

Принцип адекватности форм. Формы правового обеспечения государственного и муниципального управления должны быть устойчивыми и стабильными. Многое зависит от полноты и внутренней согласованности правовых норм.

Объективность. Означает строгое соответствие правового обеспечения управленческой деятельности объективным закономерностям, учёт реальных возможностей и действительного состояния субъекта управления принятию управленческого решения. Это исключает возможность субъективного подхода в процессе управления. Отступления от этого принципа всегда влекли за собой ошибки субъективистского и волюнтаристского характера.

Конкретность. Этот принцип означает, что необходимо строго учитывать конкретные ситуации, т.е. конкретные условия и факторы, влияющие на осуществление управленческой деятельности поставленным задачам.

Сочетание централизации и децентрализации в правовом обеспечении. Соблюдение этого принципа предполагает сочетание интересов России, её субъектов и местного самоуправления.

Несоблюдение этого принципа приводит, с одной стороны, к снижению роли федеральных субъектов управления, а с другой - к мелочной опеке, к ограничению самостоятельности нижестоящих субъектов управления при осуществлении оперативных функций управления.

Отраслевой принцип выступает в качестве основного в правовом обеспечении государственного и муниципального управления. Здесь каждый из субъектов отрасли, независимо от того, на чьей территории он расположен, управляется из центра через соответствующие министерства и ведомства и подчинённые органы на местах.

Территориальный принцип. Территориальный принцип правового обеспечения позволяет комплексно развивать сферы и отрасли управленческой деятельности на конкретной территории (в республике, крае, области, округе, городе и т.д.).

Эффективность. Суть данного принципа заключается в том, чтобы достигнуть целей правового обеспечения управления при наименьших затратах сил, средств и времени.

**СПАСИБО ЗА
ВНИМАНИЕ !**