

## **Лекция 1**

### **Тема: Сущность, предмет, принципы и методы правового обеспечения государственного и муниципального управления.**

#### **Субъекты и формы правового регулирования отношений в сфере государственного и муниципального управления**

*В результате изучения данной темы студент должен:*

##### **знать**

- + сущность правового обеспечения государственного и муниципального управления, осуществляемого субъектами разных уровней государственного управления;*
- + правовые формы деятельности субъектов государственного и муниципального управления;*
- + систему правового обеспечения государственного и муниципального управления;*

##### **уметь**

- + применять методы юридического анализа, сравнительного правоведения при осуществлении правового обеспечения государственного и муниципального управления;*
- + находить комплекс нормативных правовых актов, раскрывающих правовой статус и сферу деятельности конкретного государственного или муниципального органа, учреждения, должностного лица;*

##### **владеть**

- + навыками юридического анализа ситуаций, событий, фактов и актов в процессе государственной деятельности;*
- + навыками поиска нормативного правового акта (совокупности актов), необходимого для решения конкретной государственной задачи.*

##### **План:**

1. Понятие и система правового обеспечения государственного и муниципального управления
2. Предмет, принципы и методы правового регулирования сферы государственного и муниципального управления
3. Система источников правового регулирования государственного и муниципального управления
4. Принципы правового регулирования государственного и муниципального управления

##### **Вопросы для самостоятельного изучения:**

1. Субъекты правового регулирования отношений в сфере государственного и муниципального управления
2. Формы правового регулирования отношений в сфере государственного и муниципального управления

#### **1. Понятие и система правового обеспечения государственного и муниципального управления**

Для понимания проблематики правового обеспечения сферы государственного и муниципального управления важное значение имеет уяснение сути государственного

управления, его места и роли в создании условий для гармоничного функционирования общественных отношений и всестороннего развития личности.

**Государственное управление** – практическое, организующее и регулирующее воздействие государства через систему своих структур, главным образом, государственного аппарата (государственных органов), на общественную и частную жизнедеятельность людей в целях обеспечения целостности, суверенитета, безопасности, упорядоченности развития общества.

[В статье 3 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»](#) сформулировано понятие государственного управления «применительно к целям настоящего закона»: **«Государственное управление** - деятельность органов государственной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации».

*Государственное управление* тесно связано с *муниципальным управлением*. Это элементы государства, которые взаимосвязаны между собой и обеспечивают целостность и прогресс общества. Указанная взаимосвязь проявляется, прежде всего, в том, что главным субъектом и государственным и муниципальным управления является народ.

Отрыв муниципального управления от государственного или их противопоставление могут привести к подрыву единства властных отношений на территории государства.

Следует различать понятия «правовые основы государственного и муниципального управления», «правовое обеспечение государственного и муниципального управления», «правовое регулирование государственно-управленческих отношений», «механизм правового регулирования».

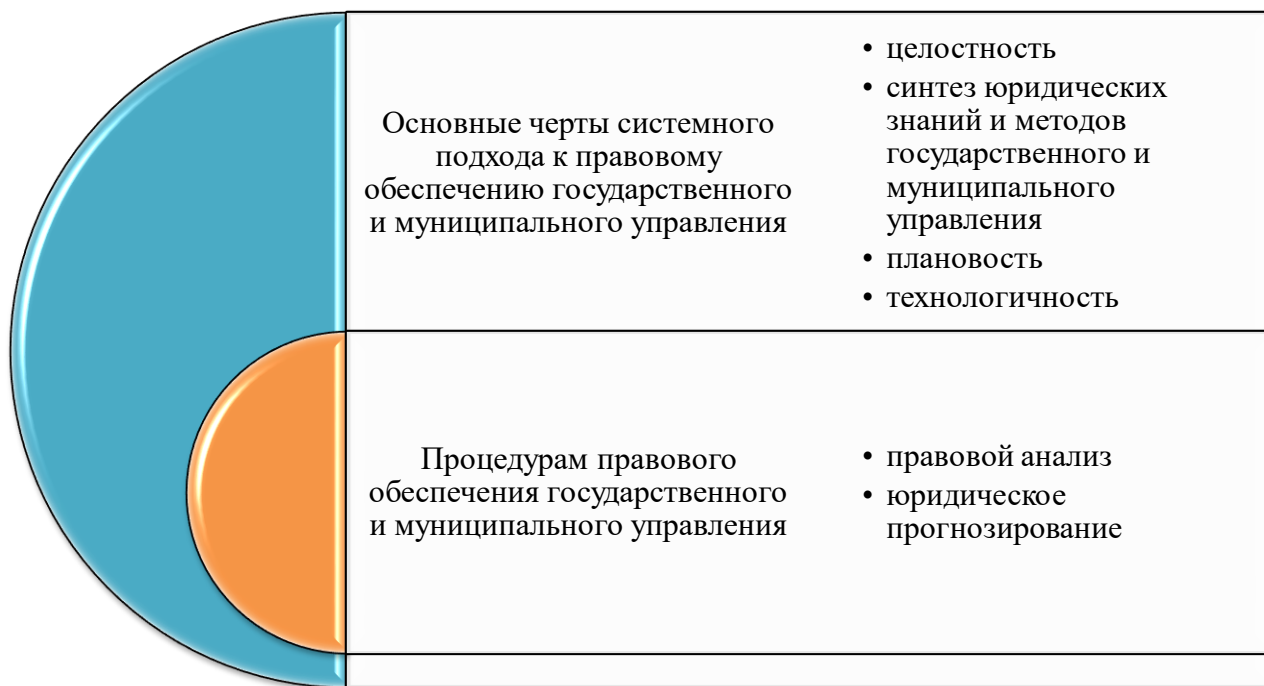
**Правовые основы государственного и муниципального управления** - это совокупность принципов, норм и институтов, определяющих содержание правового регулирования сферы государственного и муниципального управления. Они закреплены в системе законодательных и иных нормативных правовых актов, на основе которых действуют органы государственного и муниципального управления.

Термин **«правовое обеспечение»**, как правило, специально не раскрывается в юридических словарях и учебных изданиях и зачастую представляется синонимом термина «правовое регулирование» — формы регулирования общественных отношений, посредством которой поведение их участников приводится в соответствие с требованиями и дозволениями, содержащимися в нормах права

В то же время правовое обеспечение государственного и муниципального управления можно рассматривать как совокупность законодательных и иных нормативных правовых актов, лежащих в основе формирования и функционирования системы государственного и муниципального управления; разработку, издание и применение нормативных правовых актов, регламентирующих процесс государственного и муниципального управления.

**Система правового обеспечения государственного и муниципального управления** — это использование юридических знаний, правовых методов и средств в процессе государственного и муниципального управления с целью обеспечения его эффективности и результативности. Одной из целей системы правового обеспечения государственного и муниципального управления является легализация всех инструментов государственного и муниципального управления. Под легализацией в данном случае понимается придание юридической силы документам, действиям, процедурам, создаваемым и осуществляемым в процессе государственного и муниципального управления.

**Правовые средства обеспечения государственного и муниципального управления** — это своеобразные юридические инструменты, с помощью которых осуществляется упорядочение сферы государственного и муниципального управления, рационализируется деятельность государственных и муниципальных органов. В качестве правовых средств обеспечения государственного и муниципального управления выступают нормы права, правовые акты, стандарты, процедуры, права и юридические обязанности, юридическая ответственность, правовые ограничения, правовые стимулы, правовые поощрения и т.д.



*Правовое обеспечение государственного и муниципального управления* — базовый ресурс государства. В широком смысле это:

- ✚ создание правовой базы для функционирования того или иного субъекта правоотношения;
- ✚ оказание соответствующих юридических услуг тому или иному субъекту правоотношений;
- ✚ научное и кадровое обеспечение юридической работы органов государственного и муниципального управления по определенному направлению деятельности.

В данном контексте можно утверждать, что понятие «правовое обеспечение» шире понятия «правовое регулирование».

В правовом регулировании государственного и муниципального управления задействованы многие **отрасли права**.

Таблица 1.

Отрасли права

Отрасль	Характеристика	Основной документ
<b>Конституционное право</b>	Определяет основы общественного и государственного устройства страны, основы правового положения граждан	<a href="#">Конституция РФ</a>

<b>Административное право</b>	Регулирует общественные отношения в сфере управленческой деятельности гос. органов и должностных лиц	<a href="#">Кодекс об административных правонарушениях РФ</a>
<b>Муниципальное право</b>	Регламентирует общественные отношения в сфере местного самоуправления	
<b>Гражданское право</b>	Регулирует имущественные и связанные с ними неимущественные отношения	<a href="#">Гражданский кодекс РФ</a>
<b>Уголовное право</b>	Определяет преступные деяния и устанавливает меру наказания за их совершение	<a href="#">Уголовный кодекс РФ</a>
<b>Семейное право</b>	Регулирует брачно-семейные отношения	<a href="#">Семейный кодекс РФ</a>
<b>Трудовое право</b>	Регулирует отношения между работником и работодателем основанные на трудовом договоре	<a href="#">Трудовой кодекс РФ</a>

**Конституционное, административное и муниципальное право** - это те отрасли российского права, которые в наибольшей степени задействованы в правовом обеспечении государственного и муниципального управления.

## **2. Предмет и методы правового регулирования сферы государственного и муниципального управления**

**Предмет правового регулирования сферы государственного и муниципального управления** — это совокупность определенных общественных отношений, на которые направлено воздействие правовых средств (норма права, институт права, отрасль права, правоприменительный акт) и методов.

## Предмет правового регулирования



Следует разграничивать понятия «*принципы правового регулирования*», «*принципы государственного управления*» и «*принципы правового регулирования отношений в сфере государственного управления*».

В теории государственного управления существует три основных подхода к формулированию основных принципов государственного управления:

- 1) правовой;
- 2) политический;
- 3) управленческий.

В правовом регулировании сферы государственного и муниципального управления используются различные методы. Последние определяются как совокупность приемов, средств и способов, с помощью которых государство, его органы и должностные лица, руководствуясь нормами материального и процессуального права, воздействуют на управляемый объект.

Главные признаки метода правового регулирования:

- 1) каково устанавливаемое юридическое положение сторон;
- 2) с какими юридическими фактами связывается возникновение, изменение, прекращение правоотношений;
- 3) как определяются права и обязанности субъектов правоотношений и как они защищаются.

Метод правового регулирования характеризуют два момента:

- 1) субъект (источник) правового регулирования, т.е. орган, уполномоченный на издание соответствующих правовых норм;
- 2) смысл и содержание самих правовых норм.

Субъект (источник) правового регулирования сферы государственного и муниципального управления указывает на возможности, характер и пределы деятельности определенных органов государственного и муниципального управления по изданию правовых норм в области государственного и муниципального управления.

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.

Органы государственного и муниципального управления осуществляют свои функции двумя группами методов, основанных на властной мотивации: административно-правовыми и организационными.

**Административно-правовые методы** предполагают принятие нормативных правовых актов по вопросам, находящимся в компетенции органов государственного и муниципального управления. Это совокупность способов воздействия органов государственного и муниципального управления на объект управления посредством правовых норм, правовых отношений и правовых актов в пределах своей компетенции.

**Административно-правовые методы** представляют собой совокупность средств юридического (правового и административного) воздействия на отношения людей. Осуществление этих методов гарантируется действующей системой федеральных и региональных законов, нормативных актов местного самоуправления.

**Организационные методы** управления представляют собой совокупность организационных воздействий субъекта управления на объект управления, а также на субъект управления, т.е. на самого себя. К организационным методам управления относятся: регламентирование, нормирование, инструктирование и др.

Государственное и муниципальное управление предполагает организационное и распорядительное воздействие. **Организационное воздействие** выражается в четком распределении функций управления, установлении прав и обязанностей работников, регламентации основных процедур управленческой деятельности. В основе организационных воздействий лежат организационное регламентирование и организационное нормирование.

**Распорядительные воздействия** направлены на достижение поставленных целей управления, соблюдение внутренних нормативных документов или поддержание системы управления государственными и муниципальными органами в заданных параметрах путем прямого административного регулирования. К известным способам распорядительного воздействия следует отнести: приказы, распоряжения, указания, инструкции, целевое планирование, нормирование труда, координацию работ и контроль исполнения.

**Инструктирование и координация работы** — это методы руководства, основанные на передаче подчиненному правил выполнения служебных операций.

**Наставление** — метод однократного применения со стороны руководителя, когда он пытается аргументированно объяснить подчиненному целесообразность служебного задания. В случае отказа подчиненного повторная попытка нецелесообразна, так как приведет к потере авторитета руководителя.

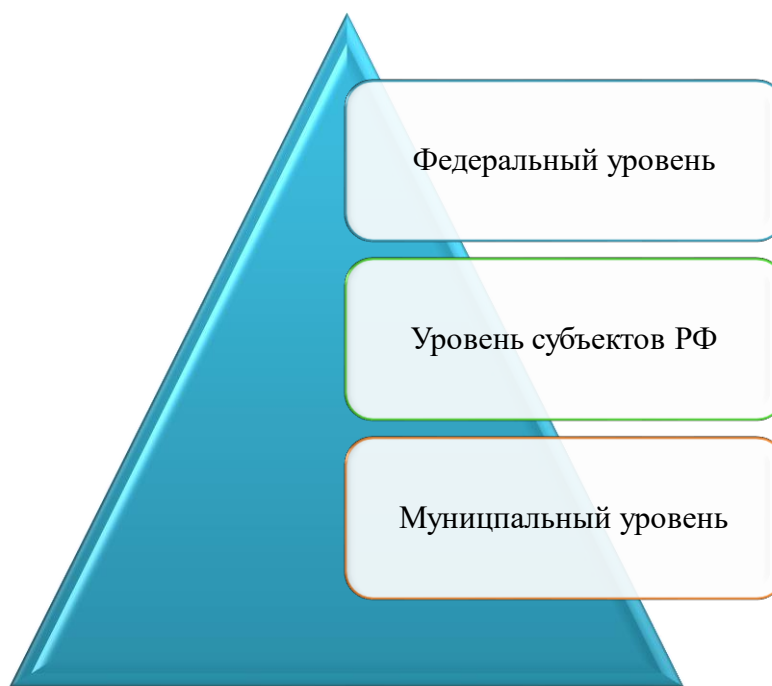
С общетеоретических позиций проявляется действие универсальных методов любой деятельности — **убеждения и принуждения**. Это два взаимосвязанных «полюса» единого целого, т.е. механизма обеспечения должного поведения и правопорядка. Они взаимно дополняют друг друга.

С помощью средств убеждения прежде всего стимулируется должное поведение участников управленческих общественных отношений путем проведения воспитательных (включая правовое воспитание), разъяснительных, рекомендательных, поощрительных и иных мер преимущественно морального воздействия.

**Принуждение** традиционно рассматривается в качестве вспомогательного метода воздействия, используемого в силу не результативности убеждения. В случае нарушения требований административно-правовых норм оно выражается в применении дисциплинарной или административной ответственности. При необходимости обеспечения общественной безопасности действует особый комплекс принудительных мер, в совокупности с юридической ответственностью обозначаемых как административное принуждение.

### 3. Система источников правового регулирования государственного и муниципального управления

**Под источниками права** понимаются прежде всего нормативные правовые акты – законы и подзаконные акты. Особенность правового регулирования государственного и муниципального управления состоит в том, что оно осуществляется на трех уровнях:



#### **Федеральный уровень регулирования**

Здесь, прежде всего, необходимо сказать о *Конституции Российской Федерации*. Как известно, Конституция Российской Федерации обладает высшей юридической силой в системе нормативных правовых актов и закладывает основу всей правовой и политической системы страны.

Особенность Конституции состоит в том, что она имеет двойственную природу - это политико-правовой документ. *С одной стороны, Конституция* – это нормативный правовой акт, обязательный для исполнения всеми субъектами права. Но, *с другой стороны, Конституция* – это определенная политическая программа, в которой ставятся стратегические цели развития государства и общества.

Практически все положения Конституции Российской Федерации имеют значение для системы государственного и муниципального управления, хотя в ее тексте эти понятия не используются. Конституция говорит не о государственном управлении, а о государственной власти, не о муниципальном управлении, а о местном самоуправлении.

Федеральные конституционные законы не имеют принципиальных отличий от просто федеральных законов. Их особенности состоят в усложненной процедуре принятия и более высокой юридической силе. Считается, что федеральные конституционные законы как бы дополняют и развивают положения Конституции Российской Федерации, однако это достаточно спорное утверждение.

Далее следуют постановления Правительства Российской Федерации. Это очень многочисленная категория источников.

### **Уровень субъектов Российской Федерации**

В каждом регионе формируется своя система нормативных правовых актов, регулирующих вопросы государственного и муниципального управления. Во главе этой системы находятся конституции (в республиках) и уставы (в других субъектах федерации) – нормативные правовые акты, обладающие высшей юридической силой среди нормативных актов регионального уровня.

Как показывает практика, значительная часть положений конституций и уставов субъектов Российской Федерации представляет собой воспроизведение с некоторыми дополнениями и уточнениями положений федеральной Конституции и федеральных законов. Наибольший интерес в конституциях и уставах регионов представляют нормы, закрепляющие правовой статус органов государственной власти.

Помимо конституций и уставов, в субъектах Российской Федерации формируется система законов, регламентирующих вопросы государственного и муниципального управления.

Особенность законодательства субъектов Российской Федерации в области государственного и муниципального управления состоит в том, что многие законы на этом уровне не предполагают комплексного и полного правового регулирования того или иного вопроса. Зачастую региональные законы лишь восполняют те пробелы, которые оставлены федеральным законодателем, что видно даже по названиям таких законов.

Помимо законов, в каждом субъекте Российской Федерации принимаются различные подзаконные нормативные правовые акты:

- акты высшего должностного лица (главы, губернатора);
- акты высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (правительства, администрации);
- акты иных органов государственной власти региона.

Таким образом, правовое регулирование государственного и муниципального управления образует сложную иерархическую систему нормативных правовых актов. В науке обсуждается вопрос о необходимости кодификации нормативных актов в данной сфере, например путем принятия Кодекса о государственном управлении или Федерального закона об общих принципах государственного управления.

## **4. Принципы правового регулирования государственного и муниципального управления**

**Принципы** – это основные руководящие начала, идеи, которыми следует руководствоваться. Понимание принципов правового регулирования государственного и муниципального управления важно для того, чтобы это регулирование формировалось осмысленно и целенаправленно, а не спонтанно и хаотично.



В настоящее время принципы правового регулирования государственного и муниципального управления нигде нормативно не закреплены. Поэтому сформулировать их можно только доктринально (теоретически). Некоторые принципы выводятся путем толкования норм Конституции РФ, другие содержатся в отдельных законах, третьи сформулированы лишь в научных исследованиях.

Не претендуя на полноту и исчерпывающий характер перечня, попробуем сформулировать примерный набор принципов, на которые должно ориентироваться правовое регулирование государственного и муниципального управления.

**Принцип верховенства Конституции РФ и федеральных законов** напрямую закреплен в статье 15 Конституции РФ. Значение данного принципа в том, что он обеспечивает содержательное единство правового регулирования на всей территории страны. В содержательном плане все правовые нормы должны соответствовать Конституции РФ, «духу и букве».

В условиях федеративного государства данный принцип призван обеспечить единство правового пространства – Конституция РФ и федеральные законы действуют на всей территории страны, во всех субъектах федерации и муниципальных образованиях и не нуждаются в каком-либо подтверждении, санкционировании, одобрении органами регионального и местного управления.

**Принцип федерализма** также прямо закреплен в Конституции РФ (статьи 1 и 5, глава 3). Этот принцип выражается в разграничении предметов ведения между российской Федерацией и ее субъектами, а значит, и в разграничении управленческих полномочий, и в разграничении полномочий по правовому регулированию различных вопросов.

Принцип федерализма следует понимать не поверхностно (просто как разграничение предметов ведения), а более глубоко, с учетом самой сущности федеративного государства как государства-союза.

**Принцип иерархичности правовых актов** выводится путем обобщения многих норм Конституции РФ, законов и других нормативных правовых актов. Суть этого принципа в том, что нормативные правовые акты имеют разную юридическую силу и образуют иерархическую систему, где нижестоящие акты не должны противоречить вышестоящим.

**Принцип системности** представляет собой требование внутренней взаимосвязи и непротиворечивости нормативных правовых актов, регулирующих разные, но взаимосвязанные общественные отношения.

**Принцип научности** представляет собой требование привлечения специальных знаний для прогнозирования последствий принятия того или иного нормативного акта в сфере государственного управления. Принятие управленческих решений может повлечь совсем не те последствия, на которые рассчитывают их разработчики. Примеров таких непродуманных государственных решений, к сожалению, достаточно много.

**Принцип антикоррупционной направленности** является важным условием эффективности правового регулирования государственного и муниципального управления.

**Принцип правовой определенности** означает, что нормы права должны быть понятными, иметь однозначное толкование, а их несоблюдение должно влечь четко определенные последствия. Иными словами, граждане должны ясно понимать правовые последствия своего поведения и строить свое поведение в соответствии с нормами права, действие закона должно быть предсказуемым.

**Принцип гласности и учета общественного мнения** означает, что нормативные акты, регламентирующие вопросы государственного и муниципального управления, должны

проходить общественное обсуждение еще на стадии проекта, а принятые нормативные правовые акты должны быть надлежащим образом опубликованы.

### **Вопросы и задания для самоконтроля**

1. Охарактеризуйте сущность правового регулирования отношений в сфере государственного и муниципального управления.
2. Какова предметная область правового регулирования сферы государственного и муниципального управления?
3. Приведите примеры нормативных правовых актов, которые относятся к системе правового обеспечения государственного и муниципального управления.
4. 12. Раскройте функции органов государственного и муниципального управления посредством анализа норм Конституции РФ.

### **Основная литература**

- 1 Агапов А.Б. Административное право: учебник/А.Б.Агапов. – 9-е изд., перераб. И доп. – М.: Юрайт, 2016 – С. 44–75.
- 2 Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: учебник / Г.В.Атаманчук. – 4-е изд. – М.: Издательство «Омега-Л», 2014 – С. 16–40.
- 3 Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление: учебник / И.А.Василенко. – 5-е изд., перераб. и доп.– М.: Юрайт, 2013 – С. 63–113.
- 4 Государственное и муниципальное управление: учебник / Под ред. Н.И.Захарова – М.: Инфра-М, 2014 – С. 5–22.
- 5 Чиркин В.Е. Конституционное право: курс для преподавателей, аспирантов и магистрантов / В.Е.Чиркин. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2013 – С. 18–61.

### **Дополнительная литература**

- 1 Аврутин Ю.Е. Место института административного судопроизводства в правовой системе современной России в контексте обеспечения надлежащего государственного управления / Ю. Е. Аврутин // Адм. право и процесс. - 2015 - № 11 - С.
- 2 Барциц И.Н. Конституционное право на хорошее (эффективное) управление: критерии, показатели, оценки / И. Н. Барциц // Конституц. и муницип. право. - 2013 - № 11 - С. 64-
- 5 Морев М.В. О государственном управлении на современном этапе развития российского общества / М. В. Морев, В.С. Каминский // Социол. исслед. - 2015 - № 10 - С. 39-48.
- 6 Козырев М.С. О теоретических проблемах государственного и муниципального управления / М. С. Козырев // Соц. политика и социология. - 2015 - Т.14, № 1 - С. 34-39.
- 7 Михеев В.А. Институты гражданского общества в политике и государственном управлении / В.А. Михеев // Власть. - 2015 - № 4 - С. 53-57.
- 8 Понкин И.В. Теория государственного управления: понятие бюрократической автономности / И.В. Понкин // Адм. право и процесс. - 2015 - № 9 - С. 35-38.
- 9 Слепышев А.Л. Государственное управление: объекты и приоритеты / А. Л. Слепышев // Социум и власть. - 2015 - № 2 - С. 87-94 ; № 4 - С. 83-90.
- 10 Сорокин Р.С. Прозрачность как основной принцип противодействия коррупции в сфере государственного управления / Р. С. Сорокин // Адм. право и процесс. - 2015 - № 10 - С. 60-64.
- 11 Худякова А.С. Государственное управление и государственное регулирование: проблемы взаимосвязи / А. С. Худякова // Упр. консультирование. - 2014 - № 12 - С. 201-206.
- 12 Чуряев А.В. Проблемы общей части административного права в свете меняющегося российского законодательства / А. В. Чуряев // Адм. право и процесс. - 2015 - № 3 - С. 15-19.
- 13 Южаков В.Н. О системности правового регулирования государственного управления в Российской Федерации / В. Н. Южаков, О.В. Александров, Э.В. Талапина // Журн. рос. права. - 2015 - № 7 - С. 114-121.