



Виды правового регулирования как государственного, так и муниципального управления можно классифицировать по:

- 1) отраслям права — конституционное, административное, уголовное, трудовое, гражданское и т.д.;
- 2) уровням и принципу федерализма — федеральные и региональные;
- 3) юридической силе — законодательные и подзаконные.

Формы правового регулирования государственного управления — правовые формы, используемые для определения юридического состояния и регламентации институтов, процессов и отношений государственного управления с целью придания им должной структурной организованности и официально выраженной фиксации. Важнейшими формами правового регулирования являются правовые акты. Формы правового регулирования государственного управления — правовой режим, правовой статус, регистрация, лицензирование, разрешительно-уведомительная система, государственный контроль, правоограничения и др. Работа государственной администрации проходит в следующих правовых формах: правотворчество, правоприменение, правоохранение, правосудие, правозащита, юрисдикция и т.д.

Методы правового регулирования государственного управления — комплекс приемов, способов и средств юридического воздействия на социально-правовую сферу и соответствующие элементы в процессе упорядочения общественных отношений по поводу осуществления государственной власти и государственного управления. Метод воплощает в себе, с одной стороны, способ осуществления регулятивных функций права в данной сфере общественных отношений, а с другой — средство воздействия социальных управляющих систем (субъекты правового регулирования), входящих в государственный аппарат, на социальные управляемые системы (объекты).

Особенности правового регулирования государственного управления проявляются в сочетании используемых средств, приемов и способов регулирования: дозволения, запреты, обязывания, подчиненность, подотчетность и подконтрольность, доверие государства, верность служащих, правовое

стимулирование и правовое ограничение.

Механизм административно-правового регулирования включает в себя следующие средства:

предписания — одной стороне регулируемых отношений предоставляется определенный объем юридически властных полномочий по отношению к другой стороне, которая обязана подчиняться первой;

- односторонность волеизъявления — только один из участников отношений имеет юридически властное значение в принятии решения. Такой компетенцией обладают субъекты государственной власти;
- подчиненность субъектов права предписаниям, исходящим от тех должностных лиц, которые наделены соответствующими полномочиями и компетенцией;
- использование — установление дозволений, при которых участники регулируемых управленческих отношений находятся в равноправных отношениях.

В числе административно-правовых методов используются принудительные средства. В своей совокупности меры принудительного обеспечения составляют институт административного принуждения.

Меры административного принуждения подразделяют на три группы: предупредительные, пресекательные и меры административной ответственности.

Среди способов правового регулирования применительно к субъекту государственного управления различают:

- императивное регулирование (метод субординации) ведется на властно-категоричных началах органами государственной власти сверху донизу в объеме их компетенции и по кругу объектов юрисдикции;
- диспозитивное регулирование (метод координации) позволяет осуществлять правовое регулирование посредством согласования. Этот способ включает в себя: 1) дозволение совершать действия; 2) наделение определенными правами участников общественных отношений; 3) предоставление лицам возможности выбора варианта своего поведения;
- субсидиарное (вспомогательное) регулирование применяется как дополняемое нормами другой отрасли права, затрагивающей данную сферу общественных

отношений.

Таким образом, сущностью правового регулирования государственного управления является нормативное закрепление целесообразных правил поведения людей в отношениях по поводу осуществления государственной власти и управления. Соответственно этому используется метод правового регулирования государственного управления — комплекс приемов, способов и средств формирования и упорядочения реализации государственно-управленческих воздействий на государственно-правовые институты и элементы, общественное сознание, поведение и деятельность в данной сфере.

Главный смысл правового обеспечения государственного управления заключается в осуществлении целей удовлетворения индивидуальных, национальных и общечеловеческих интересов.

Формирование системы правового обеспечения государственного управления, к сожалению, идет стихийным образом, без опоры на тщательно выработанную теоретическую концепцию. Главная трудность создания такой концепции — проблема соотношения публичного и частного права.

Все совершаемые в процессе государственного управления действия должны быть урегулированы правовыми нормами, устанавливающими четкие юридические пределы должного и возможного, поощряемого и запрещенного для соответствующих субъектов. Здесь не действует принцип: разрешено все, что не запрещено законом, а напротив: разрешено только то, что разрешено законом, и запрещено все, что им не разрешено. Это обусловлено тем, что правовые пробелы в регулировании государственно-управленческой деятельности снижают ее уровень, дают почву для негативных проявлений в работе госаппарата, открывают дорогу злоупотреблениям и произволу со стороны госслужащих. В силу вышесказанного отношения государственного управления регулируются преимущественно нормами конституционного и административного права.

Правовое обеспечение государственного управления включает:

1. Научно-правовое обеспечение государственного управления — наиболее значимо в осуществлении правотворческой и правоприменительной деятельности государственных органов, для которых они являются неотъемлемыми функциями. Уровень эффективности правового обеспечения государственного управления во многом зависит от его научной обоснованности.

2. Кадрово-правовое обеспечение — обусловлено необходимостью формирования и рационального использования профессионального потенциала специалистов, имеющих юридическую квалификацию, в различных областях и сферах деятельности. Кадровое обеспечение неразрывно связано с управлением, особенно — государственным.

Государственный аппарат — это прежде всего люди, профессионально занимающиеся управленческим трудом. Укомплектование государственных органов профессионально подготовленными кадрами, способными компетентно и ответственно заниматься государственным управлением, является важнейшей политической, а значит, общественно значимой организационноуправленческой проблемой и задачей. Обеспечение эффективности государственной службы подразумевает систему мер организационно-правового характера, проводимых в целях осуществления кадровой политики.

Для подготовки кадров, занятых в государственном аппарате, создана сеть учебных заведений.

3. Информационно-правовое обеспечение государственного управления — это принятие и реализация решений, основанных на эффективном использовании современных информационных и коммуникационных технологий. Цель информационного обеспечения органов государственной власти состоит в том, чтобы на базе собранных исходных данных получить обработанную, агрегированную информацию, которая должна служить основой для принятия управленческих решений.

4. Правоохранительное обеспечение — деятельность государства, направленная на обеспечение охраняемых законом прав.

5. Правовое обеспечение прав и свобод, законных интересов человека и гражданина — важнейшая задача, которая непосредственно связана с укреплением демократических основ российской государственности.

Конституционное право граждан участвовать в управлении государственными делами обеспечивается возможностью избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления (ст. 32, 81, 94, 130 Конституции РФ). В Конституции РФ определены и другие формы участия граждан в управлении делами государства: государственная служба (ст. 32), общественные объединения (ст. 30), органы местного самоуправления (ст. 130), участие в собраниях, митингах и демонстрациях, шествиях и пикетировании (ст. 31), участие

в отправлении правосудия (ст. 32), индивидуальные и коллективные обращения граждан в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33).

6. Организационно-правовое обеспечение включает в себя создание, ликвидацию и реорганизацию государственных органов, их структурных подразделений (учреждение органа, определение компетенции его структурных единиц, установление правил и порядка, организационно-правовых механизмов и процедур его деятельности, деятельности должностных лиц либо других субъектов права; текущая работа определенных структур по обеспечению функционирования органов государства).

7. Процессуальное обеспечение представляет собой урегулированный нормами права порядок осуществления определенных юридически значимых действий в целях обеспечения реализации прав и свобод человека и гражданина, законных интересов субъектов права в тех или иных видах деятельности, а также обеспечения соблюдения законности и правопорядка в осуществлении государственного управления.

Все вышеперечисленное во многом распространяется и на систему местного самоуправления в целом и на муниципальное управление в частности.

Вместе с тем в соответствии со ст. 4 Федерального закона от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 27.05.2004) правовую основу местного самоуправления составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации (указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти), конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации, уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты.

1. Международные акты. На основании ч. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью правовой системы Российской Федерации. Эти нормы и принципы закрепляются в международных пактах, конвенциях, иных международно-правовых документах. Следует особо выделить такие документы, как Европейская хартия местного

самоуправления (Страсбург, 15.10.1985), Декларация о принципах местного самоуправления, принятая Межпарламентской ассамблеей государств — участников СНГ (29.10.1994), решения Конгресса местных и региональных властей Совета Европы, членом которого является Россия.

Европейская хартия местного самоуправления была принята Советом Европы 15.10.1985. Ратификация хартии и приведение российского законодательства о местном самоуправлении в соответствие с ней являлось одним из условий вступления России в Совет Европы. Европейская хартия местного самоуправления была ратифицирована Российской Федерацией 11.04.1998.

Местное самоуправление согласно хартии составляет одну из основ любого демократического строя. Кроме того, в хартии закрепляется, что местное самоуправление осуществляется не только выборными органами, но и через формы прямого участия граждан. Важную роль играют и положения хартии об общих принципах экономической и финансово-налоговой политики государства применительно к местным органам власти.

2. Конституция РФ. Главенствующее положение в системе юридических норм, регулирующих местное самоуправление, занимают конституционные нормы, представляющие собой совокупность юридических принципов и предписаний, которые определяют политикоправовую природу местного самоуправления, закрепляют основные права граждан в области местного самоуправления, регулируют основы правового статуса органов местного самоуправления и их взаимоотношения с государством.

В Конституции РФ вопросам местного самоуправления посвящена гл. 8.

Характер и пределы правового регулирования местного самоуправления определяются федеральными актами, актами субъектов Российской Федерации и локальными актами, которые тесным образом связаны с федеративным устройством государства и политикоправовой природой местного самоуправления.

В соответствии со ст. 72 Конституции РФ вопросы местного самоуправления относятся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Иными словами, Российская Федерация должна принимать рамочные законы, определяя общие принципы и подходы, устанавливая пределы правового регулирования. Конкретное содержание, учет местной специфики и особенностей формирования местного самоуправления должны определяться субъектами Российской Федерации самостоятельно. На практике же функции Российской Федерации и ее

субъектов четко не определены.

3. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 27.05.2014) является наиболее важным для становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации, формирования законодательства о местном самоуправлении. Он определяет общеправовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, а также государственные гарантии его осуществления. В отдельные главы выделены вопросы местного значения, порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления, органы и должностные лица местного самоуправления, муниципальные правовые акты, экономическая основа местного самоуправления, межмуниципальное сотрудничество, ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления, контроль и надзор за их деятельностью, особенности организации местного самоуправления.

4. Иные федеральные законы. В настоящее время на федеральном уровне в основном создана нормативная правовая база, необходимая для организации местного самоуправления. Следует назвать такие федеральные законы, как «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», «О муниципальной службе в Российской Федерации», «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг», «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях».

Федеральные законы, регулирующие вопросы местного самоуправления, делятся на две группы:

- 1) законы, регулирующие только отдельные вопросы местного самоуправления (федеральные законы о муниципальной службе, о финансовых основах местного самоуправления и т.д.);
- 2) отраслевые законы, регулирующие отдельные отрасли или сферы общественной жизни (федеральные законы о занятости населения, об образовании и т.д.).

Как правило, в законах второй группы есть разделы (главы), посвященные полномочиям или предметам ведения органов государственной власти и органов местного самоуправления. Эти законы принимались в разное время и нередко противоречат Федеральному закону «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» в части разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

5. Федеральные подзаконные акты. На федеральном уровне кроме законов вопросы местного самоуправления регулируются и другими нормативными актами. Так, важную роль в правовом регулировании местного самоуправления играют указы Президента РФ и постановления Правительства РФ. Указами Президента РФ реформировалось местное самоуправление — отдельные аспекты местного самоуправления, такие как реформа ЖКХ, реформа муниципальных органов охраны правопорядка, решались иные вопросы.

6. Решения Конституционного Суда РФ, иных судов. Значительное место в настоящее время отводится решениям судебных органов, и в первую очередь решениям Конституционного Суда РФ. Природа решений Конституционного Суда РФ такова, что правовые позиции, выраженные по итогам рассмотрения дела в его постановлении или определении, имеют общеобязательный характер.

7. Законодательство субъектов Российской Федерации. В субъектах Федерации вопросы местного самоуправления регулируются конституциями (уставами) и законами субъектов Федерации, подзаконными актами. Наиболее значительными для становления и развития местного самоуправления являются законы субъектов Федерации о местном самоуправлении.

Практически во всех субъектах Российской Федерации приняты законы, регулирующие вопросы формирования органов местного самоуправления — о местном референдуме, муниципальной службе, государственной регистрации уставов муниципальных образований, об административно-территориальном устройстве, о статусе депутатов представительных органов местного самоуправления, собраниях и сходах, территориальном общественном самоуправлении, об обращениях в органы местного самоуправления, о наделении органов местного самоуправления отдельными государственно-властными полномочиями.

Кроме собственно законодательных актов, в каждом субъекте Российской Федерации существует значительное количество подзаконных актов. В ряде

регионов активно действуют конституционные (уставные) суды, также принимающие решения по вопросам местного самоуправления.

В различных регионах наблюдается большое разнообразие в правовом регулировании вопросов местного самоуправления в субъектах Российской Федерации.

8. Муниципально-правовые акты. В ст. 7 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закреплено, что по вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты. По вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, могут приниматься муниципальные правовые акты на основании и во исполнение положений, установленных соответствующими федеральными законами и (или) законами субъектов Федерации.

Нормы местных сообществ — это прежде всего корпоративные нормы, исходящие от определенного сообщества или его органов, регламентирующие внутреннюю организацию, основные направления его деятельности, взаимные права и обязанности его участников. Они в первую очередь обязательны для населения данного муниципального образования.

Нормы, формулируемые органами местного самоуправления, в установленных пределах обладают свойством общеобязательности и гарантированности со стороны государства, т.е. свойствами правовых норм. Соответственно, содержащие такие нормы акты приобретают характер нормативных правовых и включаются в общую нормативную правовую систему.

Вся совокупность нормативных и ненормативных актов муниципального образования представляет собой систему муниципально-правовых актов. В соответствии со ст. 43 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в

Российской Федерации» в систему муниципальных правовых актов входят:

1) устав муниципального образования;

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