**Лекция № 11. Правовое регулирование государственного управления.**

1.СУЩНОСТЬ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Право — это не только воля господствующего класса, будь то буржуазия или пролетариат, и не воля монарха, как бы ее ни обожествляли, и не просто закон, утвержденный высшей

государственной властью (парламентом либо президентом), а ***определенный компонент сознания, поведения, деятельности и отношений людей,*** выражающий их сопричастность друг другу.

Правовое регулирование представляет собой ***единство социологического, нормативного*** ***и практического аспектов.*** Оно начинается тогда, когда в целях, содержании, требованиях закона или иного правового нормативного акта ≪схватывается≫ назревшая общественная потребность в упорядочении взаимосвязей и взаимодействий людей, причем определенным образом (моделью, логической структурой) и в определенном направлении.

При разработке документа, состоящего из норм (правил) поведения, рассчитанных на многократное применение разными людьми лишь в приблизительно подобных обстоятельствах, всегда дают о себе знать сложности, связанные с тем, что формулирование норм (правил) поведения осуществляется на основе информации о прошлом (о знаемой потребности), но они должны будут применяться в будущем, которое неведомо. То есть в социологическом смысле правовое регулирование имеет ***прогнозный характер.*** Если законность измеряется соответствием поступков или действий требованиям юридической нормы, то легитимность говорит о соответствии самого закона сущности права, о том, насколько закон отражает и

воспроизводит объективное начало общественной жизнедеятельности и тем самым получает доверие людей. Социологический аспект принципиален для правового регулирования.

≪Сердцевину≫ же, типологический ≪образ≫ правового регулирования составляет ***нормативный аспект*** — разработка и юридическое (в актах государственных органов) закрепление (установление) норм (правил) поведения людей и ведения определенных общественно значимых дел. Такие нормы (правила) воспринимаются по-разному, что зависит от их целей и содержания: порой они ограничивают

свободу, очерчивая ее границы, но в большинстве являются советом, помощью людям в упорядочении их взаимоотношений.

Нормы ряда отраслей права, например, трудового, семейного, жилищного, земельного и т.д., практически вообще не знают серьезных ограничений и санкций, а передают людям типичный,

конструктивный, созидательный опыт рациональной общественной жизнедеятельности.

Традиционно в норме (правиле) поведения, установленной или санкционированной государственной властью, различают три основных элемента. ***Гипотеза*** — часть нормы, которая указывает условия, обстоятельства, отношения жизни, в которых она действует. ***Диспозиция*** — часть нормы, раскрывающая содержание, смысл самого правила поведения, т.е. юридические права и обязанности, возникающие у субъекта поступка или действия. ***Санкция*** часть нормы, характеризующая меры, которые могут быть предприняты государственной властью в случае несоблюдения (нарушения) диспозиции и гипотезы соответствующей нормы (юридические санкции). Практический аспект правового регулирования — самый сложный, ибо только его наличие, причем достаточно глубокое и устойчивое, свидетельствует о самом факте правового регулирования. Последнее наступает не тогда, когда приняты (установлены) те или иные нормы (правила) поведения, а когда этими нормами действительно руководствуются в жизни и в соответствии с их смыслом (и замыслом) осуществляются поступки и действия. Тем

самым рациональность и эффективность правового регулирования определяют не столько содержанием юридических норм, что, разумеется, очень важно в качестве предпосылки, сколько их практической реализуемостью, реальным влиянием на сознание, поведение**.**

В итоге можно констатировать, что ***правовое регулирование*** есть деятельность государства (уполномоченных им органов) по изданию юридических норм (правил) поведения людей, обязательных в исполнении, которое обеспечивается возможностями общественного мнения и государственного аппарата. Это требования государства— властной силы общества, и необходимы они для упорядочения общественной жизнедеятельности.

2.ПРЕДМЕТ И МЕТОД ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

***Правовое регулирование государственного управления*** имеет особый ***предмет.*** Можно выделить несколько аспектов государственной и общественной реальности, выступающих предметом правового регулирования государственного управления:

• ***отношения между государством*** (его органами) и обществом, гражданами, благодаря и посредством которых формируются государственно-управляющие воздействия (управление обществом со стороны государственного аппарата); первостепенное значение

здесь имеют правовые механизмы объективизации и объективации государственного управления;

• ***отношения внутри государства,*** между его органами по поводу распределения предметов их ведения и государственной власти, необходимой для управления ими (полномочий); центральным

вопросом этих отношений выступает определение правового статуса государственных органов вообще и в сфере управления в частности;

• ***волевые отношения между людьми,*** вовлеченными в государственно-управленческие процессы, причем по причине как профессионального несения государственной службы (кадровый состав государственных органов), так и обращения в государственные органы при решении каких-либо своих проблем. Государственное управление (что уже не раз отмечалось) есть властное управляющее воздействие, опирающееся на государство организованную силу общества.

государственное управление относится к явлениям долженствования, а не свободной воли участников управленческих отношений. В нем государственные органы и лица, занимающие государственные должности, обязаны действовать в определенном направлении и определенным образом, ибо они уполномочены государством на решение государственных, общественных

и частных проблем жизнедеятельности людей. Суть государственного управления в том-то и заключается, что его управляющие воздействия формируются и реализуются не тогда, когда

это кому-то хочется, а когда в нем существует потребность у управляемых объектов. Поэтому в государственном управлении все должно быть прописано юридически. Главное в государственном управлении — нацеленность его структур на развитие В центре правового регулирования государственного управления находится ***правовой статус*** государственного органа. Правовой статус государственного органа состоит из трех групп элементов, имеющих юридический смысл.

Во-первых, он включает в себя ***месторасположение и природу*** (существующего или предполагаемого) ***государственного органа в целостной системе государственных органов страны.***

Во-вторых, ≪несущим≫ моментом правового статуса выступает компетенция государственного органа — ***юридическое выражение*** ***совокупности управленческих функций и полномочий государственного***

***органа в отношении отдельных управляемых объектов***

В-третьих, правовой статус государственного органа предполагает ***юридическое закрепление его организационной структуры, а также форм, методов и процедур ее функционирования.***

В целом составными предмета правового регулирования являются цели, функции, структуры, формы, методы, стадии, процедуры, операции, принципы и многие другие (неодушевленные) элементы государственного управления. Это — регулирование главным образом управленческих институтов, формальных явлений и их взаимоотношений, которые практически используются (или, наоборот, не используются) людьми, осваиваются и вводятся ими в решение общественных и частных проблем.

Метод правового регулирования характеризуют два момента: субъект (источник) правового регулирования, т.е. орган, уполномоченный на издание соответствующих правовых норм; смысл и содержание самих правовых норм. Субъект (источник) правового регулирования государственного управления указывает на возможности, характер и пределы деятельности

определенных государственных органов по изданию правовых норм в области управления. Соответственно ему различают:

• ***централизованное, императивное регулирование (метод субординации),*** при котором регулирование сверху донизу осуществляется на властно-императивных началах органами государственнойвласти

• ***децентрализованное, диспозитивное регулирование (метод координации),*** при котором правовое регулирование осуществляетсяпосредством согласования, договоров, принятия совместных

актов, поддержки инициативы снизу несколькими органами государственной власти.

Смысл и содержание правовых норм, определяющих поведение в управленческих процессах (и отношениях), зависят от способов правового регулирования, 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.

Таким образом, предметом правового регулирования государственного управления выступают государственно-правовые институты (элементы), сознание, поведение и деятельность людей, связанные с обеспечением формирования и реализации государственно-управляющих воздействий. Соответственно этому предмету из многообразия метода правового регулирования используются те его приемы, средства, способы, структуры и смыслы норм, которые придают правовому статусу государственных органов В общем структура правового регулирования государственного управления формируется под влиянием двух и как бы встречающихся моментов. В одном направлении это объективно сложившиеся формы (правовые акты), в другом — характер

самих элементов, процессов и отношений государственного управления, Поэтому структура правового регулирования государственного управления должна быть такой, чтобы каждому из элементов государственного управления была придана та правовая форма, которая соответствует его сущности и предназначению и обеспечивает его эффективную реализацию. Исходя из этого она включает в себя

а) законодательное регулирование;

б) нормативное определение ряда элементов государственного управления;

в) внутриподсистемное нормативное регулирование управленческих процессов;

г) самоуправленческое регулирование в рамках небольших территорий;

д) правоохранительное регулирование управленческих процессов,

Общей теории права приводится следующая классификация юридических норм, используемых в правовом регулировании: • регулятивные нормы, состоящие из предписаний; ***•*** охранительные нормы, которые направлены на регламентацию мер юридической ответственности и порядка применения санкций; • 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.;

***коллизионные*** — регулирующие выбор между нормами. По содержанию (смысловому тексту) самих норм (правил) поведения среди них различают: абсолютно определенные, относительно

определенные, ситуационные, альтернативные, факультативные, императивные, диапозитивные; основные (генеральные), детализирующие, вариативные; общие, особенные и рекомендательные;

поощрительные.

В правовом регулировании государственного управления важная роль отводится (в равной мере) как нормам материальным, т.е. описывающим, фиксирующим и закрепляющим его элементы, так и нормам процессуальным, раскрывающим порядок, процедуры, стадии и формы применения

данных элементов в управленческой практике, а также правовым механизмам, обеспечивающим их реальное, полное и эффективное проявление в жизни. Это — регламенты функционирования государственных органов и органов местного самоуправления, правила и стандарты управленческой деятельности, различные социальные и информационные технологии управления и т.д.

Правовые формы, используемые в целях определения правового состояния государственных органов и государственных должностей, а также их практической реализуемости имеют большое значение в придании им должной структурной организованности, рациональности

функционирования и системности взаимодействия. К формам правового регулирования государственного управления предъявляется ряд требований, соблюдение которых

способствует лучшей упорядоченности государственно-управленческих явлений, процессов и отношений. Имеется в виду прежде всего ***своевременность принятия ( издания) соответствующих*** ***правовых норм*** и ***их актуальность по смыслу.***

Формы правового регулирования государственного управления должны быть достаточно ***устойчивыми, стабильными.*** Многое зависит от ***полноты и внутренней согласованности правовых*** ***норм.*** Здесь целесообразно идти по пути создания крупных комплексных правовых актов.

В свете таких требований вполне логично, что основополагающее значение в правовом регулировании государственного управления принадлежит конституции государства как нормативному правовому акту высшей юридической силы в стране. Конституции, являясь

отражением определенной системы общественных отношений, задают обществу целевую и ценностную структуру, закладывают в него как бы ≪генетический код≫,

Важнейшей формой правового регулирования государственного управления являются законы, определяющие как статусные положения, так и юридический порядок ведения тех или иных общественных дел. ***Закон*** — это принятый в особом порядке нормативный правовой акт по основным вопросам жизни государства, непосредственно выражающий общую государственную волю и обладающий высшей юридической силой.

Важное значение среди форм правового регулирования государственного управления отводится подзаконным правовым нормативным актам, представляющим собой нормативный юридический акт компетентного органа, основанный на законе и закону не

противоречащий.

***Ведомственные нормативные акты*** издаются органами специальной компетенции и распространяются на ведение управленческих дел и поведение лиц, входящих в соответствующие подсистемы государственного управления (министерство, комитет, служба, агентство, управление и т.д., и т.п.).

***Местные нормативные акты, в том числе органов местного самоуправления*** принимаются местными органами государственной власти и управления, органами местного самоуправления

в пределах своей компетенции по управленческим процессам на территории юрисдикции. К числу таких актов относятся и уставы городов и районов, уставы местного самоуправления.

***Локальные (внутриорганизационные) нормативные акты,*** издаются государственными органами и органами местного самоуправления в целях упорядочения своей внутренней управленческой жизнедеятельности. Таковыми являются регламенты, положения об органах, должностные инструкции и другие документы. В правовом регулировании государственного управления используется практически все многообразие тех форм, которые присущи правовому регулированию общественных процессов вообще. Это придает ему сложную структуру.

3.Правовое регулирование государственного

управления в Республике Казахстан

Правовая система Республики Казахстан, наряду с правовыми системами некоторых преимущественно континентальных европейских стран, относится к романо-германской (континентальной) правовой системе. В отличие от англосаксонской правовой системы (Англия, США), где основным источником права выступает судебный прецедент, романо-германская правовая система имеет единую иерархично построенную систему источников писаного права.

Среди источников права в романо-германской правовой системе главенствующее место занимает Конституция - основной закон, обладающий высшей юридической силой.

Конституция Республики Казахстан принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 г. Этот день является государственным праздником.

В соответствии со статьей 4 Конституции Республики Казахстан действующим правом в Республике Казахстан являются нормы Конституции, соответствующих ей законов, иных нормативных правовых актов, международных договорных и иных обязательств Республики Казахстан, а также нормативных постановлений Конституционного Совета и Верховного Суда Республики Казахстан.

Иерархия источников права в Казахстане определяется законом Республики Казахстан от 06 апреля 2016 г. “О правовых актах”. В соответствии со статьей 10 этого закона, Конституция Республики Казахстан имеет высшую юридическую силу. Следуя за Конституцией, все нормативные правовые акты располагаются в нижеследующей иерархии:

1)    законы, вносящие изменения и дополнения в Конституцию;

2)    конституционные законы Республики Казахстан;

3)    кодексы Республики Казахстан;

4)    консолидированные законы и законы Республики Казахстан;

5)    нормативные постановления Парламента Республики Казахстан и его палат;

6)    нормативные правовые указы Президента Республики Казахстан;

7)    нормативные правовые постановления Правительства Республики Казахстан;

8)    нормативные правовые приказы министров Республики Казахстан и иных руководителей центральных государственных органов, нормативные правовые постановления Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан, Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета Республики Казахстан, Национального Банка Республики Казахстан и иных центральных государственных органов;

9)    нормативные правовые приказы руководителей ведомств центральных государственных органов;

10)  нормативные правовые решения маслихатов (местный представительный орган), нормативные правовые постановления акиматов (местный исполнительный орган), нормативные правовые решения акимов и нормативные правовые постановления ревизионных комиссий.

Каждый из нормативных правовых актов нижестоящего уровня не может противоречить нормативным правовым актам вышестоящих уровней. При наличии противоречий в нормах нормативных правовых актов одного уровня действуют нормы акта, позднее введенные в действие.

Вне указанной иерархии находятся акты Председателя Совета Безопасности Республики Казахстан, нормативные постановления Конституционного Совета Республики Казахстан и Верховного суда Республики Казахстан. Нормативные постановления Конституционного Совета Республики Казахстан основываются только на Конституции Республики Казахстан и все иные нормативные правовые акты не могут им противоречить.

Международные договоры, ратифицированные Казахстаном, имеют приоритет перед его законами и применяются непосредственно, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для его применения требуется издание закона. Таким образом, признанные принципы и положения международного права являются составной частью правовой системы Республики Казахстан, к которым могут апеллировать все субъекты права.

Указанная в настоящем разделе иерархия нормативных правовых актов может быть в будущем на период чрезвычайной ситуации несколько изменена в случае принятия закона, направленного на реализацию Указа Президента РК от 16 марта 2020 года № 286 «О мерах по обеспечению социально-экономической стабильности» в связи с введением чрезвычайного положения на территории Республики Казахстан из-за пандемии нового короновируса COVID-19». Данным Указом Президента РК установлено, что Президент РК вправе принимать акты или давать поручения государственным органам, в том числе предусматривающие иной порядок регулирования в социально-экономической сфере по вопросам:

организации и деятельности государственных органов и субъектов квазигосударственного сектора, за исключением вопросов, урегулированных Конституцией Республики Казахстан;

налогообложения, формирования, уточнения и использования государственного бюджета;

ввоза и вывоза товаров, необходимых для бесперебойного жизнеобеспечения населения и экономики;

организации управления государственной собственностью;

формирования системы и условий оплаты труда, социальной защищенности граждан, государственного социального и медицинского обеспечения, медицинского и социального страхования;

установления предельных тарифов и цен на продовольственные и другие товары, необходимые для бесперебойного жизнеобеспечения населения и экономики;

осуществления контроля и надзора;

лицензирования, разрешений и уведомлений;

осуществления государственных закупок;

обеспечения правопорядка;

финансовых рынков и финансовых организаций;

реализации международных обязательств страны;

антимонопольного законодательства и защиты конкуренции;

осуществления иных функций и направлений, возложенных на государственные органы Конституцией, законами и актами Президента и Правительства Республики Казахстан.

Основы гражданско-правовых отношений установлены в пункте 1 статьи 6 Конституции Республики Казахстан, согласно которой в Республике Казахстан признаются и равным образом защищаются государственная и частная собственность.

Центральный нормативный правовой акт в сфере гражданско-правовых отношений – Гражданский кодекс Республики Казахстан, состоит из двух частей – Общей и Особенной. Общая часть была принята 27 декабря 1994 г. и введена в действие с 1 марта 1995 г. Особенная часть была введена в действие 1 июля 1999 г. Несмотря на то, что обе части Гражданского кодекса уже введены в действие, процесс их совершенствования путем внесения соответствующих изменений и дополнений продолжается до настоящего времени.

Общая часть Гражданского кодекса регулирует такие вопросы, как правовой статус физических и юридических лиц, сделки, право собственности, общие положения об обязательствах и договорах. Особенная часть Гражданского кодекса содержит нормы, регулирующие отдельные виды обязательств (купля-продажа, дарение, аренда, подряд и т.д.), а также вопросы права интеллектуальной собственности, наследования и  международного частного права.

Среди нормативных правовых актов, регулирующих предпринимательскую деятельность в Казахстане, наряду с Конституцией Республики Казахстан, Гражданским и Предпринимательским кодексами можно выделить следующие:

-      Закон Республики Казахстан от 13 мая 2003 г. “Об акционерных обществах”;

-      Закон Республики Казахстан от 22 апреля 1998 г. “О товариществах с ограниченной и дополнительной ответственностью”;

-      Закон Республики Казахстан от 7 марта 2014 г. “О реабилитации и банкротстве”;

-      Закон Республики Казахстан от 2 мая 1995 г. “О хозяйственных товариществах”.

Уникальным для стран СНГ является закрепление в Казахстане с 1 июля 2006 года на законодательном уровне права субъектов частного предпринимательства участвовать в разработке и экспертизе проектов нормативных правовых актов, проектов международных договоров Республики Казахстан, а также международных договоров, участницей которых намеревается стать Республика Казахстан,затрагивающих интересы субъектов предпринимательства. В частности, центральные государственные и местные исполнительные органы направляют проекты нормативных правовых актов, затрагивающих интересы субъектов частного предпринимательства, в аккредитованные объединения субъектов частного предпринимательства для получения экспертного заключения. Полученное экспертное заключение носит рекомендательный характер и обязательно прилагается к проекту нормативного правового акта при его рассмотрении и принятии, в том числе при каждом последующем согласовании данного проекта с заинтересованными государственными органами.

***Вопросы для размышления и дискуссии***

1. Что такое правовое регулирование? Какова специфика и связь

права и закона?

2. В чем состоят особенности предмета и метода правового регулирования

государственного управления?

3. Опишите основные формы правового регулирования государственного

управления.

4. Какова структура правового регулирования государственного

управления и что можно сделать по ее совершенствованию?