

Лекция № 1. Правовое обеспечение государственного и муниципального управления

Директор программы ДРА РАНХиГС,

доцент кафедры правового обеспечения
государственной и муниципальной службы
РАНХиГС при Президенте Российской Федерации

доцент кафедры административного
и финансового права МГИМО МИД России,
к.ю.н., доцент

Занко Тигран Антонович

tigranzanko@gmail.com, Fb: Tigran.Zanko, Inst: TigranZ



Право

- ▶ - система общеобязательных, формально определённых правил поведения, установленных (санкционированных) государством и охраняемых его принудительной силой.



Признаки и характерные черты права

- ▶ Общеобязательность
- ▶ Неперсонифицированность
- ▶ Установленность государством
- ▶ Обеспеченность силой государственного принуждения
- ▶ Формализм
- ▶ Нормативность
- ▶ Системность
- ▶ Социальность
- ▶ Динамизм
- ▶ Объективность

Система



- совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих элементов, свойства которой отличаются от простой суммы свойств, входящих в нее элементов.

ЭМЕРДЖЕНТНОСТЬ



Появление новых свойств и качеств, не присущих элементам, входящим в состав системы

Система права < правовая система

- ▶ Система права - внутреннее строение права с его делением на отрасли, подотрасли, институты, субинституты и нормы права.

Система права

- ▶ **Отрасль права** - совокупность норм и институтов права, регулирующих однородные общественные отношения. Отрасли права отличаются друг от друга по предмету и методу правового регулирования. Все отрасли права можно разделить на две группы - отрасли публичного права (например, конституционное право, административное право, уголовное право) и отрасли частного права (например, гражданское право, семейное право).
- ▶ **Институты права** - совокупность норм права, регулирующих конкретный вид общественных отношений.
- ▶ **Норма права** - общеобязательное, формально определённое правило поведения, установленное (санкционированное) государством и охраняемое его принудительной силой.

Правовая система

- ▶ это совокупность взаимосвязанных, согласованных и взаимодействующих правовых средств, регулирующих общественные отношения, а также элементов, характеризующих уровень правового развития той или иной страны - система законодательства, правоприменительная практика, правовая культура.

Источник права - внешняя форма закрепления норм права.

Виды источников права

- ▶ Нормативный правовой акт (закон и подзаконный нормативный правовой акт)
- ▶ Судебный прецедент
- ▶ Религиозная догма
- ▶ Правовой обычай
- ▶ Нормативный договор
- ▶ Правовая доктрина

Иерархия нормативных правовых актов Российской Федерации

Международное право

- Общепризнанные принципы и нормы международного права

Законы федерального уровня

- Конституция Российской Федерации (высшая юридическая сила, прямое действие, стабильность положений, особый режим охраны)
- Законы Российской Федерации о поправке Конституции Российской Федерации
- Федеральные конституционные законы
- Федеральные законы

Подзаконные нормативные правовые акты федерального уровня

- Указы и распоряжения Президента Российской Федерации
- Постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации
- Приказы федеральных органов исполнительной власти (по общему правилу издают в основном федеральные министерства)

Законы уровня субъектов Российской Федерации

- Конституции и уставы субъектов Российской Федерации
- Законы субъектов Российской Федерации

Подзаконные нормативные правовые акты уровня субъектов Российской Федерации

- Нормативные правовые акты высшего должностного лица субъекта (Например, указы Мэра г. Москвы)
- Нормативные правовые акты Правительств субъектов Российской Федерации (например, постановления Правительства г. Москвы)
- Приказ иных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации

Муниципальные нормативные правовые акты

- Уставы муниципальных образований
- Нормативные правовые акты представительного органа местного самоуправления (Решения)
- Правовые акты главы муниципального образования, местной администрации и иных органов местного самоуправления (Постановления и распоряжения)

Официальное опубликование

- ▶ Собрание законодательства Российской Федерации
- ▶ Российская газета
- ▶ Парламентская газета
- ▶ Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru)



Проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации»»



Нормативный правовой акт - письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме субъектом правотворчества в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение, разъяснение, введение в действие, прекращение или приостановление действия правовых норм, содержащих общеобязательные предписания постоянного или временного характера, распространяющиеся на неопределенный круг лиц и рассчитанные на многократное применение.

Правотворчество

- ▶ Правотворчество - официальная деятельность государственных органов по разработке и принятию нормативных правовых актов.

NB. Необходимо отличать правотворчество и законотворчество

Принципы правотворчества

- ▶ Конституционности
- ▶ Законности
- ▶ Научности
- ▶ Демократизма
- ▶ Социальной справедливости
- ▶ Планирования
- ▶ Прогнозирования
- ▶ Эффективности
- ▶ Системности
- ▶ Ресурсной обеспеченности

Виды нормативных правовых актов

ОСНОВНЫЕ

ПРОИЗВОДНЫЕ

ВСПОМОГАТЕЛЬНЫЕ

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ

ОБЩИЕ

СПЕЦИАЛЬНЫЕ

- ▶ **Основным** является нормативный правовой акт, имеющий самостоятельное значение по отношению к другим нормативным правовым актам, а также нормативный правовой акт, которым утверждается другой нормативный правовой акт, либо нормативный правовой акт, в который вносятся изменения, отменяется или разъясняется другим нормативным правовым актом.
- ▶ Нормативный правовой акт, изменяющий, отменяющий или разъясняющий другой нормативный правовой акт, является **вспомогательным** нормативным правовым актом.
- ▶ Нормативный правовой акт, принятый (изданный) с целью конкретизации положений или установления порядка реализации основного нормативного правового акта, является **дополнительным нормативным правовым актом**.
- ▶ **Общие** нормативные правовые акты распространяют свое действие на всех лиц, а **специальные** нормативные правовые акты - на определенную категорию лиц.

Производные нормативные правовые акты

- ▶ Нормативные правовые акты, утверждаемые другими нормативными правовыми актами, являются производными нормативными правовыми актами.
- ▶ Производные нормативные правовые акты принимаются (издаются) в форме:
 - ▶ правил
 - ▶ порядков
 - ▶ положений
 - ▶ инструкций
 - ▶ регламентов

- ▶ В форме **правил** принимаются (издаются) нормативные правовые акты, **определяющие требования к осуществлению какой-либо деятельности** (совершению каких-либо действий).
- ▶ В форме **порядков** принимаются (издаются) нормативные правовые акты, **определяющие последовательность организации и осуществления какой-либо деятельности** (совершения каких-либо действий).
- ▶ В форме **положений** принимаются (издаются) нормативные правовые акты, **определяющие статус** каких-либо государственных органов, органов местного самоуправления, их структурных подразделений.
- ▶ В форме **инструкций** принимаются (издаются) нормативные правовые акты, **конкретизирующие вопросы применения** нормативных правовых актов.
- ▶ В форме **регламентов** принимаются нормативные правовые акты, определяющие **порядок деятельности** государственного органа, органа местного самоуправления, их структурных подразделений.

Коррупциогенный фактор

- ▶ Коррупциогенными факторами являются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

Федеральный закон от 17.07.2009 N 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов"

Виды коррупциогенных факторов

- ▶ Коррупциогенными факторами, устанавливающими для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, являются:
- ▶ а) широта дискреционных полномочий - отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий государственного органа, органа местного самоуправления или организации (их должностных лиц);

*Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 N 96
"Об антикоррупционной экспертизе нормативных
правовых актов и проектов нормативных правовых
актов"*

- ▶ б) определение компетенции по формуле "вправе" - диспозитивное установление возможности совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций;
- ▶ в) выборочное изменение объема прав - возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц);
- ▶ г) чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества - наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию государственного органа, органа местного самоуправления или организации, принявшего первоначальный нормативный правовой акт;

- ▶ д) принятие нормативного правового акта за пределами компетенции - нарушение компетенции государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов;
- ▶ е) заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий - установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона;
- ▶ ж) отсутствие или неполнота административных процедур - отсутствие порядка совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка;

- ▶ з) отказ от конкурсных (аукционных) процедур - закрепление административного порядка предоставления права (блага);
- ▶ и) нормативные коллизии - противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае.

Коррупциогенными факторами, содержащими неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям, являются:

- ▶ а) наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, - установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям;
- ▶ б) злоупотребление правом заявителя государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) - отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций;
- ▶ в) юридико-лингвистическая неопределенность - употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.

Оценка регулирующего воздействия

- ▶ целью оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов является определение и оценка возможных положительных и отрицательных последствий принятия проекта акта на основе анализа проблемы, цели ее регулирования и возможных способов решения, а также выявление в проекте положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ.

Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 N 1318

Степени регулирующего воздействия

- ▶ а) высокая степень регулирующего воздействия - проект акта содержит положения, устанавливающие ранее не предусмотренные законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующие их установлению, и (или) положения, приводящие к возникновению ранее не предусмотренных законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;

- ▶ б) средняя степень регулирующего воздействия - проект акта содержит положения, изменяющие ранее предусмотренные законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующие их установлению, и (или) положения, приводящие к увеличению ранее предусмотренных законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;

- ▶ в) низкая степень регулирующего воздействия - проект акта не содержит положений, предусмотренных подпунктами "а" и "б" настоящего пункта, однако подлежит оценке регулирующего воздействия в соответствии с пунктом 1 Правил.

В случае принятия решения о разработке проекта акта разработчик подготавливает текст проекта акта и сводный отчет.

- ▶ **Сводный отчет о проекте акта, имеющего высокую степень регулирующего воздействия, должен содержать следующие сведения:**
- ▶ **а) степень регулирующего воздействия проекта акта;**
- ▶ **б) описание проблемы, на решение которой направлен предлагаемый способ регулирования, оценка негативных эффектов, возникающих в связи с наличием рассматриваемой проблемы;**
- ▶ **в) анализ международного опыта в соответствующих сферах деятельности;**
- ▶ **г) цели предлагаемого регулирования и их соответствие принципам правового регулирования, программным документам Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации;**
- ▶ **д) описание предлагаемого регулирования и иных возможных способов решения проблемы;**

- ▶ е) основные группы субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, иные заинтересованные лица, включая органы государственной власти, интересы которых будут затронуты предлагаемым правовым регулированием, оценка количества таких субъектов;
- ▶ ж) новые функции, полномочия, обязанности и права федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления или сведения об их изменении, а также порядок их реализации;
- ▶ ж(1) анализ влияния социально-экономических последствий реализации проекта акта на деятельность субъектов малого и среднего предпринимательства;

- ▶ з) оценка соответствующих расходов (возможных поступлений) бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- ▶ и) новые преимущества, а также обязанности или ограничения для субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности либо изменение содержания существующих обязанностей и ограничений, а также порядок организации их исполнения;
- ▶ к) оценка расходов и доходов субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, связанных с необходимостью соблюдения установленных обязанностей или ограничений либо с изменением содержания таких обязанностей или ограничений;

- ▶ л) информация об отмене обязанностей, запретов или ограничений для субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности в соответствии с пунктом 8(1) настоящих Правил;
- ▶ м) риски решения проблемы предложенным способом регулирования и риски негативных последствий;
- ▶ н) описание методов контроля эффективности избранного способа достижения цели регулирования;
- ▶ о) необходимые для достижения заявленных целей регулирования организационно-технические, методологические, информационные и иные мероприятия;

- ▶ п) индикативные показатели, программы мониторинга и иные способы (методы) оценки достижения заявленных целей регулирования;
- ▶ р) предполагаемая дата вступления в силу проекта акта, необходимость установления переходных положений (переходного периода), а также эксперимента;
- ▶ с) сведения о размещении уведомления, сроках представления предложений в связи с таким размещением, лицах, представивших предложения, и рассмотревших их структурных подразделениях разработчика;
- ▶ т) сведения о проведении независимой антикоррупционной экспертизы проекта акта;
- ▶ у) иные сведения, которые, по мнению разработчика, позволяют оценить обоснованность предлагаемого регулирования.

**Постановление Правительства
РФ от 30.01.2015 N 83**

**"О проведении оценки
фактического воздействия
нормативных правовых актов,
а также о внесении
изменений в некоторые акты
Правительства Российской
Федерации"**

Юридикo-техничecкое oформлениe законопроектoв

- ▶ "Метoдичecкие рeкoмeндaции пo юридикo-техничecкoму oформлениo законопроектoв« (направлeны письмoм Аппарaтa ГД ФС РФ oт 18.11.2003 N вн2-18/490)
- ▶ "Комментaрии к Метoдичecким рeкoмeндaциям пo юридикo-техничecкoму oформлениo законопроектoв« (разрaбoтaны Аппарaтoм ГД ФС РФ, 2013)

Правоотношения – общественные отношения, урегулированные нормами права.

Юридический факт – конкретные жизненные обстоятельства, с наступлением которых нормы права связывают начало, изменение или прекращение правоотношений. **Виды юридических фактов** – события (не зависят от воли участников правоотношений), деяния (в форме действия или бездействия; зависят от воли сторон)

Правосубъектность – совокупность правоспособности и дееспособности.

Правоспособность – способность лица быть участником правоотношений.

Дееспособность – способность лица своими действиями брать на себя обязательства и нести по ним ответственность.

Правонарушение – противоправное, виновное, общественно-опасное, наказуемое деяние.

Юридический состав правонарушения – особая юридическая конструкция, позволяющая квалифицировать деяние в качестве правонарушения.

Субъект - лицо, совершившее правонарушение. Обязательное свойство – деликтоспособность – способность нести юридическую ответственность за совершаемые деяния;

Объект – общественные отношения, охраняемые правом, которым причиняется вред правонарушением.

Объективная сторона – деяние, общественно-опасные последствия и причинно-следственная связь между деянием и последствиями.

Субъективная сторона – психическое состояние лица в момент совершения правонарушения. Обязательный признак – вина – психологическое отношение лица к совершаемому деянию.

Формы вины:

Умысел

- прямой умысел – лицо осознавало противоправность своего деяния и желало наступления общественно-опасных последствий
- косвенный умысел – лицо осознавало противоправность своего деяния и допускало возможность наступления общественно-опасных последствий.

Неосторожность

Небрежность (халатность)– лицо не осознавало противоправность своего деяния, хотя должно было.

Легкомыслие (самонадеянность) – лицо осознавало противоправность своего деяния, но самонадеянно, без достаточных для этого оснований, полагало, что сможет не допустить наступления общественно-опасных последствий.

