

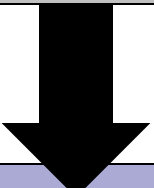
Тема 4. Роль подзаконных актов в нормотворчестве



НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ



ЗАКОНЫ



**ПОДЗАКОННЫЕ
НОРМАТИВНЫЕ
ПРАВОВЫЕ АКТЫ**

Подзаконные правовые акты

Правовые акты управления



Подзаконные акты

- это правовые акты, принятые компетентными органами или должностными лицами государства на основании и во исполнение закона.

Подзаконные акты призваны конкретизировать и детализировать предписания законов.

Характерными признаками подзаконных актов является то, что они принимаются на основе закона, принимаются во исполнение закона, не могут противоречить закону.

Подзаконные акты



Принимаются в случаях и порядке, предусмотренных законом

ФЕДЕРАЛЬНЫЕ

Президент РФ

**Правительство
РФ**

ФОИВ

СУБЪЕКТОВ РФ

Высшее ДЛ

Высший ОИВ

ОИВ

Нормативные

Указы

**Постановлен
ия**

**Постановлен
ия**

**Постановлен
ия**

Ненормативные

**Распоряжени
я**


**Распоряжени
я**

Приказы, инструкции, т.п.

**Распоряжени
я**

**Распоряжени
я**

Приказы



Акты Президента Российской Федерации*

1. Президента Российской Федерации издает указы и распоряжения.
2. Указы и распоряжения Президента Российской Федерации обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации.
3. Указы и распоряжения Президента Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

*Ст. 90 Конституции РФ

Поручения и указания Президента РФ

- **Поручения** содержатся в указах и распоряжениях Президента РФ, в директивах Президента РФ или оформляются на бланках со словом «Поручение».
- **Указания** Президента РФ оформляются в виде резолюций.
- Руководители ФОИВ, иных федеральных государственных органов и высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ несут персональную ответственность за своевременное и надлежащее исполнение поручений и указаний Президента РФ





Порядок издания, опубликования и вступления в силу правовых актов Президента РФ устанавливается Указом Президента РФ от 23.05.1996 N 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти»


Акты Правительства Российской Федерации*

1. На основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации Правительство Российской Федерации издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение.
2. Постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации обязательны к исполнению в Российской Федерации.
3. Постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным законам и указам Президента Российской Федерации могут быть отменены Президентом Российской Федерации.

*Ст. 115 Конституции РФ

- 
-
- Правительство Российской Федерации осуществляет свою деятельность на основе Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов и нормативных указов Президента Российской Федерации.
 - Правительство Российской Федерации в пределах своих полномочий организует исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, международных договоров Российской Федерации, осуществляет систематический контроль за их исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, принимает меры по устранению нарушений законодательства Российской Федерации.

- 
-
- Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме **постановлений Правительства Российской Федерации**. Акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме **распоряжений Правительства Российской Федерации**.
 - Порядок принятия актов Правительства Российской Федерации устанавливается Правительством Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными указами Президента Российской Федерации.
 - Постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации обязательны к исполнению в Российской Федерации.

- 
-
- Постановления Правительства Российской Федерации, за исключением постановлений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, **подлежат официальному опубликованию** не позднее пятнадцати дней со дня их принятия, а при необходимости немедленного широкого их обнародования доводятся до всеобщего сведения через средства массовой информации безотлагательно.
 - Постановления Правительства Российской Федерации, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу не ранее дня их официального опубликования. Иные постановления Правительства Российской Федерации вступают в силу со дня их подписания, если самими постановлениями Правительства Российской Федерации не предусмотрен иной порядок их вступления в силу. Распоряжения Правительства Российской Федерации вступают в силу со дня их подписания.

Правовые акты управления*

- являются основной юридической (административно-правовой) формой реализации задач и функций исполнительной власти.


Это основанное на законе одностороннее юридически-властное волеизъявление полномочного субъекта исполнительной власти, направленное на установление административно-правовых норм или возникновение, изменение и прекращение административно-правовых отношений в целях реализации задач и функций государственно-управленческой деятельности.

Основные свойства правового акта управления

- это юридический вариант управленческого решения. Путем его издания исполнительный орган (должностное лицо) решает тот или иной вопрос (общий или индивидуальный), возникающий в процессе его деятельности, в интересах реализации задач и функций исполнительной власти;
- издается только полномочным субъектом исполнительной власти или государственно-управленческой деятельности в пределах его компетенции, определенной действующим законодательством;
- это юридически-властное волеизъявление соответствующего субъекта исполнительной власти, в котором находит свое выражение властная природа государственно-управленческой деятельности;
- содержит в себе юридически-властное предписание субъекта исполнительной власти, обязательное для адресата; он императивен;
- определяет правила должного поведения в сфере государственного управления;
- может либо создавать юридическую основу для возникновения, изменения или прекращения административно-правовых отношений (административно-правовые нормы), либо служит юридическим фактом, непосредственно порождающим, изменяющим или прекращающим конкретные правовые отношения подобного типа;
- подзаконен, то есть он может быть издан полномочным субъектом исполнительной власти в соответствии с Конституцией РФ, другими законодательными актами в интересах обеспечения их исполнения;
- представляет собой юридическую разновидность служебных документов, постоянно используемых в процессе деятельности исполнительных органов (должностных лиц). Эти документы (различного рода справки, отчетные материалы, докладные записки, удостоверения, протоколы, акты ревизий и проверок и т. п.) выражают определенные обстоятельства, имеющие юридическое значение, но не превращаются тем самым в правовые акты управления со всеми присущими им юридическими качествами;
- издается с соблюдением определенных, официально установленных правил (процедур), предусматривающих порядок подготовки проекта, его обсуждения, экспертизы, утверждения и пр.

Ведомственные правовые акты ФОИВ

- Постановление Правительства РФ от 13.08.97 № 1009 «Об утверждении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»
- Приказ Минюста РФ от 4 мая 2007 г. № 88 «Об утверждении разъяснений о применении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»


- 
-
- Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти издаются на основе и во исполнение федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, а также по инициативе федеральных органов исполнительной власти в пределах их компетенции
 - Структурные подразделения и территориальные органы федеральных органов исполнительной власти не вправе издавать нормативные правовые акты.



Виды НПА ФОИВ

- постановления,
- приказы,
- распоряжения,
- правила,
- инструкции,
- положения

1. **Постановление** — документ, содержащий решение по важнейшему вопросу, принятое в рамках установленной процедуры и компетенции. Оно является, как правило, нормативным по своему правовому содержанию.
2. **Приказ** — распорядительный документ федерального органа исполнительной власти. Проекты приказов разрабатываются структурными подразделениями ведомств по поручению руководства или по собственной инициативе. Текст приказа состоит, как правило, из констатирующей и распорядительной частей.
3. **Распоряжение** — распорядительный документ, принимаемый руководителем органа исполнительной власти по несложным (обычным) текущим вопросам практической управленческой деятельности. Распоряжения подписывает руководитель органа исполнительной власти или по его указанию (поручению) его заместитель.
4. **Правила** — документ, в котором определяется порядок (процедура) осуществления специального вида управленческой деятельности, в частности контрольной деятельности.
5. **Инструкция** — документ, в котором излагаются правила, регулирующие специальные стороны деятельности федерального органа исполнительной власти. Инструкция принимается руководителем органа исполнительной власти и устанавливает порядок исполнения законодательных актов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ. Таким образом, инструкция является нормативным актом, который детализирует положения законов, определяет процедуру исполнения тех или иных дел, порядок совершения действий и принятия решений.
6. **Положение** — документ, в котором органами федеральной исполнительной власти устанавливаются статус органа исполнительной власти, его полномочия, компетенция, функции, задачи, права, обязанности, ответственность, взаимоотношения с другими органами, а также порядок осуществления как позитивной управленческой деятельности, так и юрисдикционного принуждения.

- 
-
- нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, имеющие межведомственный характер, независимо от срока их действия, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, подлежат **государственной регистрации Министерством юстиции Российской Федерации**, которое ведет Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Государственной регистрации подлежат нормативные правовые акты:

а) содержащие правовые нормы, затрагивающие:

- гражданские, политические, социально-экономические и иные права, свободы и обязанности граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства;
- гарантии их осуществления, закрепленные в Конституции Российской Федерации и иных законодательных актах Российской Федерации;
- механизм реализации прав, свобод и обязанностей;

б) устанавливающие правовой статус организаций – типовые, примерные положения (уставы) об органах (например, территориальных), организациях, подведомственных соответствующим федеральным органам исполнительной власти, а также устанавливающие правовой статус организаций, выполняющих в соответствии с законодательством Российской Федерации отдельные наиболее важные государственные функции;

в) имеющие межведомственный характер, то есть содержащие правовые нормы, обязательные для других федеральных органов исполнительной власти и (или) организаций, не входящих в систему федерального органа исполнительной власти, утвердившего (двух или более федеральных органов исполнительной власти, совместно утвердивших) нормативный правовой акт.

Не подлежат представлению на государственную регистрацию:

а) индивидуальные правовые акты:

- персонального характера (о назначении или освобождении от должности, о поощрении или наложении взыскания и т.п.);
- действие которых исчерпывается однократным применением;
- срок действия которых истек;
- оперативно-распорядительного характера (разовые поручения);

б) акты, которыми решения вышестоящих государственных органов доводятся до сведения органов и организаций системы федерального органа исполнительной власти;

в) акты, направленные на организацию исполнения решений вышестоящих органов или собственных решений федеральных органов исполнительной власти и не содержащие новых правовых норм;

г) технические акты (ГОСТы, СНиПы, тарифно-квалификационные справочники, формы статистического наблюдения и т.п.), если они не содержат нормативных предписаний;

д) акты рекомендательного характера;

е) в соответствии со статьей 7 Федерального закона от 10 июля 2002 г. N 86-ФЗ "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" нормативные акты Банка России, устанавливающие:

- курсы иностранных валют по отношению к рублю;
- изменение процентных ставок;
- размер резервных требований;
- размеры обязательных нормативов для кредитных организаций и банковских групп;
- прямые количественные ограничения;
- правила бухгалтерского учета и отчетности для Банка России;
- порядок обеспечения функционирования системы Банка России.



Положение о ФОИВ

- Утверждается в соответствии с подведомственностью ФОИВ согласно Указу Президента РФ от 21.05.2012 № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»
- Является основным документом, определяющим организационно-правовой статус ФОИВ



Структура Положения о ФОИВ

- I. Общие положения
- II. Полномочия (+права)
- III. Организация деятельности



Виды правовых актов субъекта РФ

- Законодательный орган – законы и постановления.
- **Высшее должностное лицо – указы (постановления) и распоряжения**
- **Высший орган исполнительной власти – постановления и распоряжения***
- **Органы исполнительной власти – приказы, распоряжения, инструкции***



ВОИВ СРФ

- Принимает правовые акты в пределах полномочий
- Готовит отзывы (заключения) на проекты региональных законов
- Обладает правом законодательной инициативы



Федеральный регистр НПА СРФ

- конституции (уставы),
- Законы
- иные НПА органов З(П) власти субъектов РФ
- НПА высших должностных лиц субъектов РФ (руководителей ВОИВ СРФ), органов исполнительной власти субъектов РФ (государственных советов, правительств, кабинетов министров, администраций, мэрий, министерств и иных органов), **затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер.**

Методические рекомендации по проведению правовой экспертизы НПА СРФ

При правовой экспертизе проводится правовая оценка

- формы правового акта,
- его целей и задач,
- предмета правового регулирования,
- компетенции органа, принявшего правовой акт,
- содержащихся в нем норм,
- порядка принятия, обнародования (опубликования) **на предмет соответствия требованиям Конституции РФ и федеральных законов,**

а также оценка соответствия правового акта **требованиям юридической техники (в том числе проверка наличия необходимых реквизитов)**

ПОЛОЖЕНИЕ

**об органе, структурном
подразделении**



Структура положения (вариант 1)

- 1. Общие положения («паспорт», миссия)**
- 2. Задачи**
- 3. Полномочия (функции)**
- 4. Организация деятельности**



Структура положения (вариант 2)

- I. Общие положения
- II. Задачи
- III. Функции
- IV. Права
- V. Организация деятельности
- VI. Ответственность

Формулировки-паразиты (неоднозначно толкуемые действия)

В описании функций и полномочий

- Мониторинг, сбор и анализ информации
.....
- Взаимодействие с органами государственной
власти, местного самоуправления.....
- Ведение банков, баз данных
- Обобщение передового опыта

Формулировки-паразиты (неоднозначно толкуемые действия)

- Осуществляет методическое обеспечение деятельности по, оказывает методическую и практическую помощь
- участвует в разработке программ, участвует в работе комиссии, рабочей группы



Формулировки-паразиты (неоднозначно толкуемые действия)

- Ведет переписку с органами власти, гражданами
- Содействует развитию....., реализует государственную политику в
.....
- Контролирует, осуществляет контроль, проводит проверки

ФУНКЦИЯ

- ✓ конкретное действие, регулярно осуществляемое служащими органа исполнительной власти и его подразделений, имеющее конкретный результат и внешнего по отношению к данному органу или подразделению пользователя этого результата

Стандарт описания функций

ДЕЙСТВИЕ
(разрабатывает)

+

ОБЪЕКТ/ПРОДУКТ/РЕЗУЛЬТАТ
(предложения)

+

ПОТРЕБИТЕЛЬ/СФЕРА
(для главы администрации
/ по вопросам
организации разработки
прогноза)

Требования к исключению или переформулированию функций:

- не описывающие конкретное действие;
- описывающие действие, совершаемое не служащими данного органа или подразделения;
- описывающие действие, не имеющее конкретного результата;
- описывающие действие, не имеющее пользователя результата или используемое исключительно самим органом или подразделением при выполнении других функций.
- исключение слов-паразитов «организует», «обеспечивает», «координирует», «осуществляет», «содействует», «совершенствует», «взаимодействует», «участвует», «в установленном порядке»

- **Политические**
- **Нормотворческие**
- **Исполнительно –
распорядительные**
- **Управления имуществом**
- **Оказания услуг**
- **Контрольно-надзорные**
- **(+Обеспечивающие)**

Политические

- Разработка политики**
- Разработка прогноза**
- Разработка программ
и концепций**
- Разработка планов**



ПОЛИТИЧЕСКИЕ ФУНКЦИИ

- Разрабатывает предложения и экономические обоснования по стратегиям, программам и планам социально-экономического развития субъекта РФ.
- Вносит предложения по разработке и реализации государственных инвестиционных программ
- Разрабатывает показатели государственного прогноза социально-экономического развития на краткосрочный, среднесрочный и долгосрочный периоды по разделам, находящимся в ведении отдела
- Готовит проекты программ развития малого предпринимательства на территории субъекта РФ для утверждения представительным (законодательным) органом

- Политические
- **Нормотворческие**
- Исполнительно – распорядительные
- Управления имуществом
- Оказания услуг
- Контрольно-надзорные
- (+Обеспечивающие)

Нормотворческие

- Разработка проектов правовых актов
 - Принятие нормативных правовых актов
- В том числе:**
- Установление форм, стандартов и т.п.
 - Методики, требования, показатели
 - Порядок классификации объектов



НОРМОТВОРЧЕСКИЕ ФУНКЦИИ

- **Готовит проекты нормативных правовых актов по организации разработки прогнозов социально-экономического развития области.**
- **Разрабатывает проекты типовых стандартов и форм, регламентирующих организацию государственных закупок**

- Политические
- Нормотворческие
- **Исполнительно – распорядительные**
- Управления имуществом
- Оказания услуг
- Контрольно-надзорные
- (+Обеспечивающие)

Исполнительно-распорядительные

- Решения по конкретным объектам или обстоятельствам
- Обеспечение проведения работ
- Государственный заказ



ИСПОЛНИТЕЛЬНО- РАСПОРЯДИТЕЛЬНЫЕ ФУНКЦИИ

- Организует работу межведомственной комиссии по профилактике безнадзорности
- Осуществляет функции заказчика государственных программ по направлениям деятельности отдела
- Готовит постоянно-действующие совещания при министерстве
- Проводит конкурсы на закупки продукции для нужд департамента

- Политические
- Нормотворческие
- Исполнительно – распорядительные
- **Управления имуществом**
- Оказания услуг
- Контрольно-надзорные
- (+Обеспечивающие)

Управление имуществом

- Управление государственной собственностью
- Управление предприятиями и учреждениями
- Представление интересов субъекта РФ

Оказание услуг

- Политические
- Нормотворческие
- Исполнительно – распорядительные
- Управления имуществом
- **Оказания услуг**
- Контрольно-надзорные
- (+Обеспечивающие)

- Защита прав и законных интересов граждан и организаций
- Распределение материальных ресурсов
- Предоставление информации
- Консультирование
- Разработка методрекомендаций

Контрольно-надзорные

- Политические
- Нормотворческие
- Исполнительно – распорядительные
- Управления имуществом
- Оказания услуг
- **Контрольно-надзорные**
- (+Обеспечивающие)

Предварительный контроль:

- Лицензирование, сертификация, аттестация

Надзор за процессами и результатами:

- Соответствие требованиям
- Предупреждение и выявление нарушений

Ведение реестра



КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫЕ ФУНКЦИИ

- На основании выездных проверок проведения вскрышных работ выносит соответствующие предписания организациям – исполнителям
- На основании проверок деятельности подведомственных предприятий выносит предписания об устранении выявленных нарушений

- Политические
- Нормотворческие
- Исполнительно – распорядительные
- Управления имуществом
- Оказания услуг
- Контрольно-надзорные
- (+Обеспечивающие)

Обеспечивающие

- Внутренний учет и отчетность
- Информационные технологии
- Экспертно-аналитические
- Управление человеческими ресурсами
- Социально-бытовые
- Хозяйственные

СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ!
