Правотворческая деятельность на муниципальном уровне:

основные понятия, правовые основы, предмет и специфика правотворческой деятельности на муниципальном уровне, субъекты и участники правотворческого процесса, оценка результативности

Структура презентации

- основные понятия,
- правовые основы,
- предмет правотворческой деятельности на муниципальном уровне,
- условия правотворческой деятельности на муниципальном уровне,
- субъекты и участники правотворческого процесса,
- оценка результативности правотворческой деятельности,
- проблемы в правотворческой деятельности на муниципальном уровне

Основные понятия

- Правотворчество
- Деятельность
- Правотворческая деятельность

Правотворчество

- правотворчество (право и творчество)
  - **право** - система общеобязательных социальных норм (правил поведения), установленных государством и обеспечиваемых силой его принуждения (*позитивное право*), либо вытекающих из самой природы, человеческого разума, императив, стоящий над государством и законом (*естественное право*).
  - **Творчество** - деятельность, порождающая нечто качественно новое, никогда ранее не бывшее
- **ПРАВОТВОРЧЕСТВО** — форма активности государства (и местного самоуправления), направленная на создание и совершенствование единой, внутренне согласованной и непротиворечивой системы норм, регулирующих сложившиеся в обществе разнообразные отношения.

Деятельность

Деятельность – специфически человеческая форма активного отношения к окружающему миру, содержание которой составляет целесообразное изменение и преобразование.

Любая **деятельность включает в себя**

- цель,
- средство,
- результат,
- сам процесс деятельности.

Правотворческая деятельность

- форма интеллектуальной деятельности, направленная на целесообразное изменение и преобразование общественных отношений через создание и совершенствование единой, внутренне согласованной и непротиворечивой системы норм (социальная инженерия)
- как любая деятельность, **правотворческая деятельность** включает в себя
  - цель – реализация компетенции – решение вопросов местного значения
  - средство - правовые акты
  - результат - регулирование общественных отношений
  - сам процесс деятельности – правотворческий процесс

Правовые основы правотворческой деятельности на муниципальном уровне

- Конституция РФ
- ФЗ№131
- *закон субъекта РФ по системе правовых актов*
- Нормативный правовой акт муниципального образования

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (ФЗ№131)

- Статья 2. Основные термины и понятия
- Статья 4. Правовая основа местного самоуправления
- Статья 7. Муниципальные правовые акты
- **Глава 7. МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ**
- Статья 43. Система муниципальных правовых актов
- Статья 43.1. Федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов
- Статья 44. Устав муниципального образования
- Статья 45. Решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан
- Статья 46. Подготовка муниципальных правовых актов
- Статья 47. Вступление в силу муниципальных правовых актов
- Статья 48. Отмена муниципальных правовых актов и приостановление их действия

Предмет правотворчества на муниципальном уровне

- правоотношения, возникающие при решении вопросов местного значения

Специфика муниципального нормотворчества

- делегированное правотворчество (право принятия общеобязательных правил делегируется государством и опирается на принудительную силу государства)
- входит в систему подзаконных актов
- подведомственно прокурорскому надзору
- предусматривает широкое участие населения в правотворческом процессе

Субъекты правотворчества

Население – решение референдума

Представительный орган – решение представительного органа

- создают НОРМЫ ПРАВА (правовые нормы)
- принимают нормативно правовые акты

Понятие нормы права

- НОРМЫ ПРАВА - общеобязательные **правила** поведения, установленные или санкционированные государством и обеспеченные его принудительной силой.

Признаки нормы права

1) нормативность, т.е. норма права рассчитана на неоднократное действие (реализацию или применение);

2) абстрактность, т.е. распространяется на персонально неопределенный круг лиц;

3) общий характер, т.е. норма права направлена на регулирование не единичного случая или отношения, а определенный вид общественных отношений;

4) обязательный характер, т.е. одинаковая обязательность ее для всех тех, кто находится или может находиться в пределах ее действия.

Понятия «нормативный правовой акт»

Определение Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ (постановление от 10.04.2007 № 1082/07)

Нормативный правовой акт - официальный документ, принятый в определенной законом форме с опубликованием в надлежащем источнике, который устанавливает **правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитан на многократное применение и адресован неопределенному кругу субъектов в целях регулирования общественных отношений, нуждающихся в государственно-организационном воздействии.**

Понятия «нормативный правовой акт»

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.04.1993 № 5 (в ред. от 24.04.2002)

Нормативный правовой акт - изданный в установленном порядке акт управомоченного на то органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, устанавливающий **правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение, действующие независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные актом.**

Субъекты и участники правотворческой деятельности

- Субъекты:
  - Население
  - Представительный орган
- Участники правотворческой деятельности:
  - Субъекты правотворческой инициативы
  - Участники проектирования НПА (разработка, экспертиза)
  - Участники обсуждения НПА

Субъекты правотворческой инициативы

- Определяются Уставом
- В обязательном порядке (ст. 46):
  - Население (группа граждан)
  - Органы ТОС
  - Депутат/группа депутатов
  - Глава МО
  - Выборными органами МСУ
  - Главой администрации
- Дополнительно (если установлено Уставом):
  - Общественные формирования (общественные советы, палаты, политические партии, общественные движения, союзы и пр.)
  - Иные лица

Участники правотворческой деятельности (проектирование, обсуждение)

- Органы и специалисты органов местного самоуправления
- Прокуратура
- Заинтересованные организации и граждане
- Привлекаемые экспертные организации и отдельные специалисты
- Общественные формирования (Советы, палаты, комитеты и пр.)
- Общественные организации, осуществляющие общественный контроль (правозащитные, экологические, отраслевые саморегулируемые организации)
- СМИ

Правотворческая деятельность

- **Цель** правотворческой деятельности:
- Создать правовое обеспечение для осуществления местного самоуправления
- **Продукт** правотворческой деятельности - сформированная система муниципальных правовых актов (СМПА)
- **Результативность (достижение цели**)
- Позволяет ли сформированная СМПА эффективно решать ВМЗ и осуществлять взаимодействие всех участников местного самоуправления?

Критерии оценки качества сформированной СМПА:

- **Легитимность** элементов системы (отдельных актов и их частей):
  - а) принято правомочным органом
  - б) в рамках установленной компетенции
  - в) не противоречит законодательству
- **адекватность** – соответствие конкретным условиям данного муниципального образования (интересам населения, местным традициям, культуре и морали сообщества, имеющимся ресурсам и др.);
- **полнота** - урегулированность всех необходимых правоотношений на достаточном уровне;
- **гармоничность** - непротиворечивость и отсутствие коллизий
- **результативность**

Критерии оценки качества сформированной СМПА:

- **результативность**:
  - упорядочены отношения по решению вопросов местного значения;
  - конфликты урегулированы;
  - вопросы жизнеобеспечения решаются системно (без срывов, «чрезвычайщины», без «ручного управления»),
  - население удовлетворено количеством и качеством предоставляемых бюджетных услуг,
  - показатели эффективности деятельности органов местного самоуправления улучшаются.

Проблемы правотворческой деятельности на муниципальном уровне

- Не сформирована система МПА
- Низкое качество действующих правовых актов
- Не организован правотворческий процесс (отсутствует этап проектирования)
- Закрытость правотворческой деятельности
- Некритическое заимствование НПА (отдельных норм)
- Наличие коллизий в законодательстве
- Невысокое качество экспертизы в государственных органах
- Недостаточен уровень подготовки участников правотворческой деятельности