

Тема 2. Нормотворчество как форма реализации публичной власти

- Правотворчество и нормотворчество**
- Виды нормативных актов**
- Нормотворческий процесс**

Правотворчество:

ОСНОВНЫЕ ПОДХОДЫ

1. Это юридически оформленная особая форма или вид деятельности по установлению и закреплению воли господствующего класса (всего народа) в нормативных правовых актах, а также по изменению и отмене правовых актов. (подчеркивается процедурно-процессуальная деятельность государственных органов)
2. Это направленная на достижение целей развития общества организационно оформленная деятельность государства по выявлению потребностей в нормативно-правовом регулировании общественных отношений и созданию соответствующих новых правовых норм, замене и отмене действующих. (подчеркиваются социальные аспекты правотворчества)

Е.С. Четвертакова



Правотворчество

- ❑ **сложное социальное явление, имеющее управленческую природу.**
- ❑ **один из способов реализации публичной власти.**
- ❑ **это сознательная, целенаправленная деятельность, осуществляемая через право и правовые нормы.**

Говоря о правотворчестве как о явлении социальном и юридическом, нельзя его ограничить лишь изданием нормативных актов. Оно охватывает более широкий круг процессов: подготовка нормативного акта, выявление потребностей в правовом регулировании тех или иных правообразующих общественных отношений, направление и характер регулирования.



Способы правотворчества

- непосредственная правоустановительная деятельность полномочных органов власти;
- санкционирование государством норм, которые сложились независимо от них в виде обычая (делового обыкновения) или выработаны негосударственными организациями;
- непосредственное правотворчество народа, проводимое в форме референдума.



Принципы правотворчества


- ❑ законность;
- ❑ демократизм;
- ❑ гласность;
- ❑ **единство и непротиворечивость системы правовых актов;**
- ❑ **плановость и оперативность правотворчества;**
- ❑ **научность;**
- ❑ **системность;**
- ❑ **полнота правового регулирования и безусловность правовых норм;**
- ❑ **ясность и простота изложения текста правового акта;**
- ❑ **соблюдение правил юридической техники.**


Правотворчество vs. Нормотворчество

Понятие *правотворчество (правотворческая деятельность)* охватывает весь объем деятельности по подготовке, внесению на рассмотрение уполномоченным органам и (или) должностным лицам, обсуждению, рассмотрению указанными органами и (или) должностными лицами, принятию, подписанию и опубликованию правовых актов - как нормативных, так и индивидуальных.

Важнейшим элементом правотворчества является *нормотворчество (нормотворческая деятельность)*, под которой понимается деятельность по подготовке, внесению на рассмотрение уполномоченным органам и (или) должностным лицам, обсуждению, рассмотрению указанными органами и (или) должностными лицами, принятию, подписанию и опубликованию нормативных правовых актов.


Роль нормотворчества в правовом регулировании

 Задачей-минимум нормотворческой деятельности является создание соответствующего нормативного документа, направленного на регламентацию конкретных отношений,

 Задачей-максимум – упорядочение общественных отношений, установление правового порядка и режима законности.

Роль нормотворчества как вида государственной деятельности

- Восполнение правовых пробелов в конкретной сфере
- Обновление действующей системы права, приведение ее в соответствие с изменившимися реалиями и социальными потребностями
- Формирование новых целей общественно-полезной деятельности и определение средств их достижения
- Устранение коллизий правовых норм и других юридических погрешностей в системе права
- Гармонизация основы работы госорганов с правовыми стандартами международных организаций, с международными обязательствами РФ

- 
-
- **Правовой акт** – акт уполномоченного субъекта права, посредством которого устанавливаются, изменяются или отменяются правовые нормы, изменяется сфера их действия, а также устанавливаются, изменяются или прекращаются конкретные правоотношения.

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 20.01.2003 № 2

- ✓ **нормативный правовой акт** – изданный в установленном порядке акт уполномоченного 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 и действующие независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные актом.

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 № 48

Существенными признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются:

- издание в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом;
- наличие правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на *урегулирование общественных отношений* либо на *изменение или прекращение существующих правоотношений*.



Принципы нормотворчества I

1. **Демократизм.**
2. **Законность и конституционность**
3. **Гуманизм**
4. **Научный характер правотворчества**
5. **Профессионализм**
6. **Тщательность, скрупулезность подготовки проектов**
7. **Техническое совершенство принимаемых актов**



Принципы нормотворчества II

- Принцип адекватного отражения нормативно-правовых потребностей.
- Принцип понятийной определенности.
- Принцип модальной сбалансированности.
- Принцип ретребутивной обеспеченности



Стадии нормотворческой деятельности

В рамках нормотворческой деятельности, как правило, выделяют три основных стадии:

- *начальная «предпроектная» стадия*, основное содержание которой составляет деятельность по выявлению потребности в нормативном регулировании общественных отношений;
- *«подготовительная» стадия*, на которой непосредственно осуществляется разработка, в соответствии с выявленными потребностями, проекта нормативного правового акта;
- *основная стадия нормотворческой деятельности*, на которой осуществляется внесение на рассмотрение уполномоченным органам и (или) должностным лицам, обсуждение, рассмотрение указанными органами и (или) должностными лицами, принятие, подписание и опубликование нормативного правового акта.

Некоторые ученые выделяют и четвертую стадию нормотворческой деятельности:

- оценку эффективности действия принятых норм, мониторинг их применения, контроль за их исполнением и, по результатам, их последующую корректировку за счет формулирования новых нормотворческих предложений.



«Предпроектная» стадия нормотворчества

На «предпроектной» стадии нормотворчества осуществляется изучение совокупности объективных и субъективных факторов (экономика, традиции, социальные потребности, культура), определяющих целесообразность нормативного регулирования (или изменения такого регулирования) определенной сферы общественных отношений, а также объем этого регулирования, то есть осуществляется познавательная, творческая деятельность.

Данная стадия отличается минимальной формализацией и регламентацией.

Результатом «предпроектной» стадии нормотворчества является выработка предложений о подготовке проекта нормативного правового акта.



«Подготовительная» стадия нормотворчества

На этой стадии происходит разработка концепции и текста проекта нормативного правового акта.

В отличие от «предпроектной» стадии, стадия подготовки проектов нормативных правовых актов является более формализованной. Подготовка таких проектов нередко урегулирована нормативными правовыми актами и осуществляется в определенной процедурной форме с соблюдением установленных требований.

Подготовка проекта последовательно проходит стадии:

- формирования и предварительной деятельности рабочих групп;
- разработки текста проекта;
- экспертизы текста проекта (правовой, финансово-экономической, антикоррупционной, экологической и др.);
- обсуждения, рассмотрения проекта нормативного правового акта;
- принятия решения о внесении проекта в качестве нормотворческой инициативы.



Основная стадия нормотворческой деятельности

Третья стадия нормотворческой деятельности характеризуется тем, что проект нормативного правового акта вносится на рассмотрение субъекту, уполномоченному на принятие этого акта, рассматривается и принимается (или отклоняется) им. Принятый нормативный акт подписывается, публикуется и вступает в силу.

Именно для данной стадии нормотворческой деятельности больше всего характерна процедурно-процессуальная форма.

Процессуальной формой осуществления этой деятельности является нормотворческий процесс.



Понятие нормотворческого процесса

Нормотворческий процесс можно определить как

регламентированный нормативными правовыми актами порядок внесения на рассмотрение уполномоченным органам и (или) должностным лицам, обсуждения, рассмотрения, принятия, подписания, опубликования и вступления в силу нормативных правовых актов. Данный порядок представляет собой систему последовательно сменяющих друг друга процессуальных стадий – совокупности организационных действий (процедур) уполномоченных субъектов нормотворчества.



Нормотворческий процесс

с позиций технологии -

- творческий процесс по обработке предмета правового регулирования с помощью приемов и средств юридической техники



Стадии нормотворческого процесса

К стадиям нормотворческого процесса относятся:

1. Внесение нормативного правового акта (нормотворческая инициатива);
2. Предварительное рассмотрение, обсуждение и подготовка нормативного правового акта к принятию;
3. Рассмотрение и принятие нормативного правового акта;
4. Подписание нормативного правового акта;
5. Обнародование нормативного правового акта.

В качестве отдельной стадии нормотворческого процесса может рассматриваться планирование нормотворческой деятельности.



Стадии нормотворческого процесса

- 1) изучение, анализ общественных явлений и процессов, выявление потребности в правовой регламентации;
- 2) определение вида органов, субъектов, правомочных принять правовые решения, и вида правового акта;
- 3) принятие решения о подготовке правового акта;
- 4) разработка концепции, идеи, анализа будущего акта;
- 5) подготовка проекта правового акта – разработчиком, рабочей группой, органом;
- 6) предварительное рассмотрение проекта акта;
- 7) общественное обсуждение проекта;
- 8) официальное рассмотрение проекта акта соответствующим органом с соблюдением необходимых процедур;
- 9) принятие правового акта, его оформление, подписание, опубликование, вступление в законную силу



Нормотворческая инициатива

Первой стадией нормотворческого процесса является нормотворческая инициатива.

Право нормотворческой инициативы - закрепленная в нормативных правовых актах возможность внесения в установленном порядке проектов нормативных правовых актов на рассмотрение уполномоченному органу и (или) должностному лицу.

Право нормотворческой инициативы осуществляется в форме внесения проектов нормативных правовых актов, а также проектов нормативных актов о внесении изменений и дополнений в действующие нормативные акты.



Возможные требования к проекту нормативного акта при его внесении в рамках нормотворческой инициативы

- 1. Требования к тексту проекта нормативного акта;**
- 2. Требования к представляемым вместе с текстом проекта документам.**



Планирование нормотворческой деятельности

В качестве отдельной стадии нормотворческого процесса может устанавливаться *планирование нормотворческой деятельности* (при условии, что планы нормотворческой деятельности не исключают подготовку нормативных правовых актов вне плана).

Планирование может осуществляться:

- до стадии нормотворческой инициативы (*планирование подготовки проектов нормативных актов*),
- при рассмотрении проектов нормативных актов (*планирование рассмотрения проектов нормативных актов*).

В. Зорькин: приоритетные проблемы правотворчества

1. Преодолеть бессистемность в разработке законодательства, несогласованность между различными законодательными актами, частоту изменений действующих законов, нечеткость формулировок норм законодательных актов.
2. Преодолеть «недосказанность» законодательных норм и законотворческую практику конструирования отсылочных норм, адресуемых к подзаконным нормативным актам.
3. Преодолеть слабую аналитическую и прогностическую оценку последствий (социальных, экономических, правоприменительных, международных и иных) принимаемых законодательных актов.
4. Преодолеть отсутствие гласности и определенную закрытость при подготовке законодательных актов.
5. Преодолеть излишнюю засекреченность законодательных норм, регулирующих обеспечение конституционных прав и свобод граждан.
6. Преодолеть игнорирование, медлительность и неполноту реализации в российском законодательстве международно-правовых норм, содержащихся в конвенциях (договорах, соглашениях), ратифицированных или подписанных Российской Федерацией.



Пока всё...

Спасибо за внимание!