



**МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ
ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ
Донецкое городское управление юстиции**

Методические рекомендации
по определению нормативных правовых актов органов местного
самоуправления подлежащих государственной регистрации

Донецк
2022 год

Представленный материал разработан в рамках реализации полномочий органов юстиции по координации и осуществлению контроля в сфере государственной регистрации нормативных правовых актов, принимаемых органами местного самоуправления, с целью предупреждения нарушений действующего законодательства, носит рекомендательный характер и адресован сотрудникам местных администраций.

I. Нормативный правовой акт

В Законе Донецкой Народной Республики «О нормативных правовых актах» (далее – далее Закон о НПА) **нормативный правовой акт** определен как письменный официальный документ, принятый (изданный) уполномоченным органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение, разъяснение, введение в действие, прекращение или приостановление действия норм права, а **норма права** как общеобязательное формально-определенное правило поведения, установленное и обеспеченное обществом, гарантируемое государством, закрепленное и опубликованное в официальных письменных актах, направленное на регулирование общественных отношений путем определения прав и обязанностей их участников.

Основной задачей принятия (издания) нормативного правового акта является регулирование общественных отношений в определенной сфере.

В свою очередь официальная деятельность уполномоченных органов по разработке и принятию нормативных правовых актов является правотворчеством.

Правотворчество представляет собой объективно востребованный атрибут государственно-организованного общества, которое порождено естественными социальными потребностями в урегулировании практически всех сфер жизнедеятельности и обусловлено закономерностями исторического развития.

Целью правотворчества является актуализация правовой регламентации динамически изменяющихся общественных отношений, которая направлена на их эффективное развитие и реализацию социальных интересов. Все это достигается не иначе, как посредством разработки, введению, изменению либо прекращению действия определенных общеобязательных правил поведения. В широком понимании правотворчество является системообразующим фактором в механизме правового регулирования жизни общества. Это динамически развивающаяся система непосредственного правового воздействия на общественные отношения с целью упорядочивания интересов субъектов права, групп населения, государства и общества.

Безусловным является тот факт, что правотворчество является деятельностью, в процессе которой государственная воля получает свое формальное закрепление, а вследствие этого приобретает характер обязательности для участников правоотношений.

Содержанием правотворчества служит деятельность государственных институтов, которая осуществляет процесс формирования правовой системы. В

этом смысле правотворческий процесс предстает как вид юридической деятельности, как особая форма проявления активности государства по отношению к правовой действительности. Суть такого взаимоотношения состоит в преобразовании правовой системы путем непрерывного ее усовершенствования в интересах и с учетом общественных потребностей.

Основным смыслом правотворчества является формирование источников права, а результатом — принятые действующие нормативные правовые акты.

Правотворчество разделяется на законотворчество и подзаконное нормотворчество. Соответственно нормативные правовые акты подразделяются на законы и подзаконные нормативные правовые акты.

Законы регулируют наиболее значимые общественные отношения, а подзаконные нормативные правовые акты издаются на основании и во исполнение законов, то есть конкретизируют и развивают их положения и при этом должны соответствовать им. Подзаконные акты являются средством реализации законодательных норм.

Субъектами правотворчества в Донецкой Народной Республике являются физические и юридические лица, осуществляющие реализацию своего права на участие в правотворческой деятельности, к которым относятся:

- граждане Донецкой Народной Республики;
- органы государственной власти и должностные лица Донецкой Народной Республики;
- органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления.

Нормативными правовыми актами Донецкой Народной Республики являются:

- 1) Конституция Донецкой Народной Республики;
- 2) законы Донецкой Народной Республики;
- 3) кодексы Донецкой Народной Республики;
- 4) нормативные правовые акты Народного Совета Донецкой Народной Республики;
- 5) нормативные правовые акты Главы Донецкой Народной Республики;
- 6) нормативные правовые акты Правительства Донецкой Народной Республики;
- 7) нормативные правовые акты министерств и иных органов исполнительной власти;
- 8) нормативные правовые акты иных органов государственной власти Донецкой Народной Республики, их должностных лиц;
- 9) нормативные правовые акты Центральной избирательной комиссии Донецкой Народной Республики, принятые (изданные) в пределах полномочий, установленных законами Донецкой Народной Республики и нормативными правовыми актами Главы Донецкой Народной Республики, регулирующими деятельность Центральной избирательной комиссии;
- 10) нормативные правовые акты Центрального Республиканского Банка Донецкой Народной Республики;

11) нормативные правовые акты органов местного самоуправления.

Все акты различаются по уровню юридической силы, то есть по месту, занимаемому в иерархии нормативных правовых актов, равно как юридическая сила акта зависит от положения и компетенции органа, издавшего его.

Иерархия нормативных правовых актов в законодательстве Донецкой Народной Республики (в порядке убывания юридической силы):

- Конституция Донецкой Народной Республики;
- законы Донецкой Народной Республики;
- нормативные правовые акты Главы Донецкой Народной Республики;
- нормативные правовые акты Правительства Донецкой Народной Республики;
- нормативные правовые акты органов исполнительной власти Донецкой Народной Республики;
- нормативные правовые акты органов местного самоуправления Донецкой Народной Республики.

Стоит отметить, что нормативные правовые акты не должны противоречить актам большей юридической силы.

Все нормативные правовые акты должны функционировать как единая система, характеризующаяся согласованностью, взаимодействием, иерархичностью, специализацией по отраслям и институтам.

II. Нормативные правовые акты подлежащие государственной регистрации

Государственная регистрация нормативного правового акта представляет собой комплексную процедуру, осуществляемую Министерством юстиции Донецкой Народной Республики и ее территориальными органами в отношении представленного на государственную регистрацию акта, которая направлена на установление его соответствия законодательству, правилам юридической техники и обеспечения государственного учета такого нормативного правового акта.

Частью 1 статьи 37 Закон о НПА установлено, что государственной регистрации подлежат нормативные правовые акты, принимающиеся (издающиеся) органами исполнительной власти, органами местного самоуправления и иными органами, нормативные правовые акты которых подлежат государственной регистрации в соответствии с положениями о таких органах; затрагивающие социально-экономические, политические, личные и другие права, свободы и законные интересы граждан; провозглашенные и гарантированные Конституцией Донецкой Народной Республики и законами Донецкой Народной Республики; устанавливающие новый или изменяющие, дополняющие либо отменяющие существующий организационно-правовой механизм их реализации; являющиеся обязательными для всех органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, предприятий,

учреждений и организаций, не входящих в сферу управления органа, издавшего нормативный правовой акт.

Стоит отметить, что государственной регистрации подлежат нормативные правовые акты, которые имеют как один из указанных в части 1 статьи 37 Закона о НПА, так и несколько признаков.

Рассмотрим детальней каждый из вышеуказанных признаков.

1. Нормативные правовые акты, принимающиеся (издающиеся) органами исполнительной власти, органами местного самоуправления и иными органами, нормативные правовые акты которых подлежат государственной регистрации в соответствии с положениями о таких органах.

Этот признак подразумевает под собой, что нормативные правовые акты принимаются в порядке, установленном законодательством. Соблюдение процедуры принятия нормативного правового акта является необходимым условием его юридической силы, выраженной в порождении определенных правовых последствий. То есть государственной регистрации подлежат нормативные правовые акты, принятые исключительно уполномоченным на это органом.

Компетенция на принятие тех или иных актов устанавливается Конституцией, законами, актами Главы и Правительства Донецкой Народной Республики, а также законодательством, определяющим правовой статус данных органов.

Статьей 7 Закона о НПА определены нормативные правовые акты, принимаемые органами местного самоуправления, к которым относятся и нормативные правовые акты местных администраций.

Однако при принятии нормативных правовых актов местным администрациям стоит учитывать некоторые особенности организации деятельности органов местного самоуправления на территории Донецкой Народной Республики в переходный период.

Так, Положения о местных администрациях Донецкой Народной Республики разработаны на основании Временного (типового) положения о местных администрациях Донецкой Народной Республики, утвержденного Указом Главы Донецкой Народной Республики от 19 января 2015 года № 13 (далее – Положение), которое определяет полномочия и порядок деятельности местных администраций и действует до вступления в силу закона, регулирующего правовые основы деятельности органов местного самоуправления.

В соответствии с пунктом 1.3 Положения **местные администрации представляют соответствующие муниципальные общины в переходный период и осуществляют от их имени и в их интересах функции и полномочия местного самоуправления на соответствующей административно-территориальной единице.**

Согласно пункту 2.7 Положения **в местной администрации** в установленном порядке **могут** образовываться структурные подразделения (департаменты, управления, отделы, секторы, комитеты, службы), а также по согласованию с Администрацией Главы Донецкой Народной Республики **создаваться территориальные органы местной администрации в соответствующем районе или городе (сельские/поселковые администрации, администрации района в городе)**. Территориальные органы местной администрации осуществляют свою деятельность в рамках полномочий, закрепляемых в положении, которое утверждается главой местной администрации по согласованию с Администрацией Главы Донецкой Народной Республики.

Пунктом 4.1 Положения установлено, что **главы местных администраций по вопросам своей компетенции, а также во исполнение актов Главы Донецкой Народной Республики и иных нормативно-правовых актов издают распоряжения**, а по вопросам внутренней деятельности местной администрации – приказы.

Следовательно, местные администрации представляют соответствующую муниципальную общину в переходный период и осуществляют от ее имени и в ее интересах функции и полномочия местного самоуправления, среди которых принятие нормативных правовых актов по вопросам местного значения, определенных Положениями о таких администрациях, а также иными нормативными правовыми актами.

Вместе с тем, абзацем 2 части 1 статьи 38 Закона о НПА установлено, что **нормативные правовые акты представляются** органами, указанными в части 1 статьи 37 настоящего Закона, **на государственную регистрацию** в республиканский орган исполнительной власти, реализующий государственную политику в сфере юстиции, в течение пяти рабочих дней со дня их принятия (издания) **в порядке, утвержденном Правительством Донецкой Народной Республики**.

09 декабря 2019 года вступил в силу Порядок представления нормативных правовых актов на государственную регистрацию и проведения их государственной регистрации, утвержденный Постановлением Правительства Донецкой Народной Республики от 05 декабря 2019 года № 39-13 (далее – Порядок представления НПА), определяющий процедуру подготовки и представления в Министерство юстиции Донецкой Народной Республики, его территориальные управления юстиции нормативных правовых актов органов исполнительной власти, органов местного самоуправления (местных администраций) и иных органов, нормативные правовые акты которых подлежат государственной регистрации в соответствии с законами или положениями о таких органах, в целях осуществления их государственной регистрации.

В соответствии с абзацем 3 пункта 2.2 Порядка представления НПА структурные подразделения и **территориальные органы правотворческих органов не вправе издавать (принимать) нормативные правовые акты если такие полномочия не предусмотрены Положениями о таких органах**.

Таким образом, издание местной администрацией, являющейся территориальным органом другой местной администрации (сельской/поселковой администрацией, администрацией района в городе), нормативного правового акта, соответствующего признакам, указанным в статье 37 Закона о НПА, свидетельствует о превышении компетенции.

2. Нормативные правовые акты, затрагивающие интересы граждан, закрепленные в Конституции и законах Донецкой Народной Республики, устанавливающие новый организационно-правовой механизм их реализации (изменяют, дополняют либо отменяют существующий).

В данном признаке идет речь о нормативных правовых актах, определяющих механизмы реализации положений, закрепленных в законодательстве, так как в Конституции и законах зачастую указаны лишь нормы права и компетенция органов в данной сфере нормативного правового регулирования общественных отношений, при этом, не регламентируется механизм их реализации. То есть такие нормативные правовые акты позволяют достигать целей, установленных Конституцией, законами и реализовать их нормы на практике.

Также, данный признак характеризуется наличием новых правовых норм (правил поведения, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений), которые обладают следующими отличительными признаками:

- устанавливаются государством, выражает его волю;
- обеспечивается мерами государственного воздействия (принуждением, наказанием, стимулированием);
- имеют общеобязательный характер;
- адресованы неопределенному кругу лиц, то есть всем участникам правоотношений, на регулирование которых они направлены;
- характеризуется формальной определенностью;
- рассчитаны на продолжительность действия (многократное применение);
- состоят из взаимоупорядоченных элементов (гипотезы, диспозиции санкции).

3. Нормативные правовые акты, являющиеся обязательными для всех органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, не входящих в сферу управления органа, издавшего нормативный правовой акт.

Данный признак нормативного правового акта предполагает обязательность исполнения его предписаний всеми участниками правоотношений, которым он адресован, независимо от их желания.

Нормативный правовой акт всегда распространяется на неопределенный круг лиц, то есть не имеет персонифицированного адресата. Нормативный правовой акт может быть адресован однородным субъектам правоотношений, например:

- инвалидам;
- юридическим лицам и физическим лицам предпринимателям, осуществляющим хозяйственную деятельность в сфере общественного питания;
- пенсионерам;
- ветеранам войны;
- предприятиям, организациям, учреждениям независимо от форм собственности, осуществляющим транспортные перевозки.

В данном случае нормативный правовой акт считается адресованным не конкретным физическим или юридическим лицам, а всем, относящимся к указанной в акте категории.

Рассмотрим некоторые примеры нормативных правовых актов подлежащих государственной регистрации.

Пример 1:

РАСПОРЯЖЕНИЕ

дата

г. _____

№ _____

Об утверждении Порядка предоставления
транспортных социальных услуг лицам
с ограниченными физическими возможностями
на территории города _____

С целью организации социальных транспортных услуг, предоставляемых лицам с ограниченными физическими возможностями на территории города _____, руководствуясь статьей 8, частью 1 статьи 32, частью 2 статьи 82 Конституции Донецкой Народной Республики, статьями 5 и 28 Закона Донецкой Народной Республики «О социальной защите инвалидов», Законом Донецкой Народной Республики «Об автомобильном транспорте», Законом Донецкой Народной Республики «О нормативных правовых актах», Положением об Администрации города _____, утвержденным распоряжением главы администрации города _____ от 30 апреля 2018 года № 136,

РАСПОРЯЖАЮСЬ:

1. Утвердить Порядок предоставления транспортных социальных услуг лицам с ограниченными физическими возможностями на территории города _____ (прилагается).
2. Контроль за исполнением настоящего Распоряжения возложить на заместителя главы администрации города _____ П.П. Петрова.
3. Настоящее Распоряжение вступает в силу со дня его официального опубликования.

Главы администрации города _____

И.И. Иванов

Вышеизложенный акт обладает следующими нормативными признаками:

- принят в установленном порядке правомочным органом;
- положения акта устанавливают организационно-правовой механизм реализации социальных прав граждан, закрепленных в части 1 статьи 32 Конституции Донецкой Народной Республики, статье 28 Закона Донецкой Народной Республики «О социальной защите инвалидов»;
- нормы акта обязательны для исполнения неопределенным кругом лиц;
- рассчитан на неоднократное применение.

Пример 2:

РАСПОРЯЖЕНИЕдата

г. _____

№ _____

Об утверждении Правил благоустройства санитарного содержания территорий, обеспечения чистоты и порядка в городе _____

С целью организации благоустройства, санитарного содержания территорий, обеспечения чистоты и порядка в городе _____, руководствуясь статьей 8, частью 2 статьи 82, частью 2 статьи 86 Конституции Донецкой Народной Республики, Законом Донецкой Народной Республики «О нормативных правовых актах», Положением об Администрации города _____, утвержденным распоряжением главы администрации города _____ от 25 февраля 2016 года № 28,

РАСПОРЯЖАЮСЬ:

1. Утвердить Правила благоустройства санитарного содержания территорий, обеспечения чистоты и порядка в городе _____ (прилагаются).
2. Контроль за исполнением настоящего Распоряжения возложить на начальника отдела благоустройства администрации города _____ П.П. Петрова.
3. Настоящее Распоряжение вступает в силу со дня его официального опубликования.

Глава администрации города _____

И.И. Иванов

Вышеизложенный акт обладает следующими нормативными признаками:

- принят уполномоченным органом;
- содержит общеобязательные нормы, направленные на регламентацию отношений, возникающих в связи с организацией благоустройства на

подведомственной территории, за нарушение которых предусмотрена ответственность согласно административному законодательству;

- нормы акта обязательны для исполнения неопределенным кругом лиц;
- рассчитан на неоднократное применение.

Пример 3:

РАСПОРЯЖЕНИЕ

дата

г. _____

№ _____

Об утверждении Временного порядка постановки на учет граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий и предоставления им освободившихся жилых помещений муниципального жилищного фонда администрации города _____

В целях создания условий для реализации населением права на жилище на территории города _____, руководствуясь статьями 5, 8, 32, частью 2 статьи 82, частью 2 статьи 86 Конституции Донецкой Народной Республики, статьей 274 Гражданского кодекса Донецкой Народной Республики, Жилищным кодексом УССР, Положением об Администрации города _____, утвержденным распоряжением главы администрации города _____ от 30 апреля 2018 года № 136,

РАСПОРЯЖАЮСЬ:

1. Утвердить Временный порядок постановки на учет граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий и предоставления им освободившихся жилых помещений муниципального жилищного фонда администрации города _____ (прилагается).

2. Контроль выполнения настоящего Распоряжения возложить на начальника отдела коммунальной собственности администрации города _____ П.П. Петрова.

3. Настоящее Распоряжение вступает в силу со дня его официального опубликования.

Глава администрации города _____

И.И. Иванов

Вышеизложенный акт обладает следующими нормативными признаками:

- принят в установленном порядке правомочным органом;
- затрагивает жилищные права граждан, установленные статьей 33 Конституции Донецкой Народной Республики, и устанавливает организационно-правовой механизм их реализации;
- нормы акта обязательны для исполнения неопределенным кругом лиц;

- рассчитан на неоднократное применение.

Анализ признаков, указанных в части 1 статьи 37 Закона о НПА позволил установить их тождественность признакам, характеризующим норму права, следовательно, при определении необходимости государственной регистрации нормативного правового акта, в первую очередь нужно исследовать его на наличие норм права. В отдельных случаях о нормативном характере акта могут свидетельствовать утвержденные им типовые правила, инструкция, порядок единая методика и тому подобное.

Вместе с тем абзацем 2 пункта 3.5 Порядка представления НПА установлено, что в случае возникновения у правотворческого органа сомнений относительно соответствия нормативных правовых актов признакам, указанным в части 1 статьи 37 Закона о НПА, такие нормативные правовые акты также подлежат представлению на государственную регистрацию в органы юстиции. Окончательное решение о необходимости государственной регистрации таких актов принимает орган юстиции по результатам проведения их правовой экспертизы.

Стоит отметить, что нормативные правовые акты, подлежащие государственной регистрации, но не прошедшие ее в установленном порядке, не имеют юридической силы и не могут нести правовых последствий.

III. Нормативные правовые акты, не подлежащие государственной регистрации

Частью 4 статьи 37 Закона о НПА определены нормативные правовые акты, не подлежащие государственной регистрации:

- 1) персонального характера;
- 2) действие которых исчерпывается однократным применением, кроме актов об утверждении положений, инструкций и других актов, содержащих правовые нормы, а также временные, срок действия которых истек;
- 3) оперативного, организационно-распорядительного характера (разовые поручения) и другие, которые не имеют нормативного характера, в частности те, которые содержат только индивидуально-конкретные предписания;
- 4) направленные на организацию исполнения решений вышестоящих органов и собственных решений республиканских органов исполнительной власти, других государственных органов исполнительной власти, не имеющих новых правовых норм;
- 5) рекомендательного, разъяснительного и информационного характера.

Рассмотрим детальной каждую из вышеуказанных категории нормативных правовых актов.

1. Нормативные правовые акты персонального характера.

Такие акты адресованы конкретному субъекту правоотношений, применяются однократно и не сохраняют свое действие после того, как прекратились конкретные отношения, предусмотренные данным актом.

Индивидуальные правовые акты регулируют правоотношения связанные с:

- утверждением персонального состава коллегиальных органов;
- назначением ответственных лиц;
- награждением сотрудников.

2. Нормативные правовые акты, действие которых исчерпывается однократным применением.

Данные акты отличает однократность применения, которая должна быть установлена в самом акте. Это может быть сделано, например, путем указания конкретного события, с наступлением которого связано издание правового акта. При этом действие акта после наступления конкретного события исчерпывается.

От правовых актов, рассчитанных на однократное применение, следует отличать акты с заранее определенным сроком действия, но при этом предусматривающие возможность их неоднократного применения в течение этого срока.

К данной категории могут относиться:

- акты о согласовании документации;
- акты о присвоении адреса объекту недвижимости;
- акты о выдаче разрешения на осуществление деятельности субъекту хозяйствования.

3. Нормативные правовые акты оперативного, организационно-распорядительного характера (разовые поручения) и другие, которые не имеют нормативного характера, в частности те, которые содержат только индивидуально-конкретные предписания.

В указанных актах фиксируются решения административных и организационных вопросов деятельности органа.

Данные нормативные правовые акты регулируют правоотношения связанные с:

- выделением товарно-материальных ценностей;
- проведением служебных проверок;
- созывом коллегиальных органов.

4. Нормативные правовые акты, направленные на организацию исполнения решений вышестоящих органов и собственных решений республиканских органов исполнительной власти, других государственных органов исполнительной власти, не имеющих новых правовых норм.

Данные акты направлены на организацию исполнения ранее установленного организационно-правового механизма регулирования общественных отношений (без его изменения или дополнения). Примерами являются акты, принятые на основании типовых регламентов, правил, инструкций, порядков.

5. Нормативные правовые акты рекомендательного, разъяснительного и информационного характера.

Вышеуказанные акты содержат предписания рекомендательного характера в регулировании общественных отношений и не являются обязательными для исполнения.

К данной категории могут относиться:

- акты с рекомендациями по составлению документации;
- акты об объявлении нормативных правовых актов, принятых государственными органами власти.

Кроме того, Законом о НПА определено понятие локального нормативного правового акта – нормативный правовой акт, действие которого ограничено рамками одной или нескольких организаций.

К локальным нормативным правовым актам, как правило, относятся:

- правила внутреннего трудового распорядка;
- инструкция по делопроизводству органа и его структурных (территориальных) подразделений;
- порядок предоставления отчетной документации.

Локальные нормативные акты следует отличать от актов индивидуального характера, например, акт о принятии на работу конкретного сотрудника не будет являться локальным нормативным актом, так как субъект правового регулирования персонально определен, и распространяться данный акт будет только на определенного человека.