

**НОРМОТВОРЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ  
ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО ОРГАНА.  
ОРГАНИЗАЦИОННО-МЕТОДИЧЕСКОЕ  
ОБЕСПЕЧЕНИЕ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ  
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ.  
СИСТЕМА МУНИЦИПАЛЬНЫХ  
ПРАВОВЫХ АКТОВ**

**Т.П. КАРНЮШИНА**

Правотворчество (нормотворчество) – одна из важнейших сторон деятельности государства. Правотворчество должно быть направлено на создание и совершенствование единой, внутренне согласованной и непротиворечивой системы норм, регулирующих сложившиеся в обществе отношения

**В узком смысле под правотворчеством  
подразумевается сам процесс создания  
правовых норм компетентными  
органами**

**СУБЪЕКТАМИ  
ПРАВотВОРЧЕСКОЙ  
ИНИЦИАТИВЫ ЯВЛЯЮТСЯ:**

1. Депутаты представительного органа муниципального образования
2. Глава муниципального образования
3. Иные выборные органы местного самоуправления (например, контрольный орган муниципального образования)
4. Глава Администрации муниципального образования
5. Органы территориального общественного самоуправления
6. Инициативные группы граждан
7. Иные субъекты правотворческой инициативы

*(часть 1 статьи 46 Федерального закона № 131-ФЗ)*

В ЗАВИСИМОСТИ ОТ СУБЪЕКТОВ  
ПРАВОТВОРЧЕСТВА РАЗЛИЧАЮТ  
СЛЕДУЮЩИЕ ВИДЫ ПРАВОТВОРЧЕСТВА:

Непосредственное правотворчество населения —  
участие граждан в референдумах и  
плебисцитах, позволяет напрямую  
осуществлять суверенитет народа

## ***ПЛЕБИСЦИТ —***

*опрос граждан, как правило, с целью  
определения судьбы  
соответствующей территории или  
других вопросов локального характера*

# **СУВЕРЕНИТЕТ НАРОДА —**

*в Российской Федерации принцип конституционного строя, характеризующий полновластие многонационального народа, признание его единственным источником власти в РФ, а также свободное осуществление им этой власти в соответствии с его суверенной волей и коренными интересами*

Законотворчество — опосредованная реализация суверенитета народа высшими законодательными (представительными) органами государства (субъекта Федерации)

Парламенты и законодательные собрания представляют законодательную ветвь власти (в странах, признающих разделение властей): осуществляют законотворчество и другие формы правотворчества

## Негативное правотворчество —

отмена норм или целых нормативных правовых актов, в случае признания их противоречащими Конституции (например, Конституционным судом)

## Чрезвычайное правотворчество —

принятие законов и иных нормативных правовых актов для урегулирования общественных отношений в каких-либо экстренных ситуациях

Подзаконное правотворчество —  
правотворчество федеральных  
органов исполнительной власти  
(правительства) и отдельных  
должностных лиц Российской  
Федерации (президента,  
министра и т. д.), органов  
исполнительной власти и  
должностных лиц субъектов  
Российской Федерации

Локальное правотворчество —  
правотворчество органов местного  
самоуправления.

Иногда локальным правотворчеством  
именуют правотворчество общественных  
организаций

Договорное правотворчество —  
деятельность государственных и  
муниципальных органов по заключению  
нормативных договоров

Порядок внесения проектов муниципальных  
правовых актов, перечень и форма  
прилагаемых к ним документов  
устанавливаются нормативным правовым  
актом органа местного самоуправления или  
должностного лица местного  
самоуправления, на рассмотрение которых  
вносятся указанные проекты

*(часть 1 статьи 46 Федерального закона № 131-ФЗ)*

Нормативные правовые акты представительного  
органа муниципального образования,  
предусматривающие установление, изменение и  
отмену местных налогов и сборов, осуществление  
расходов из средств местного бюджета, могут  
быть внесены на рассмотрение представительного  
органа муниципального образования ТОЛЬКО ПО  
ИНИЦИАТИВЕ ГЛАВЫ МЕСТНОЙ  
АДМИНИСТРАЦИИ ИЛИ ПРИ НАЛИЧИИ  
ЗАКЛЮЧЕНИЯ ГЛАВЫ МЕСТНОЙ  
АДМИНИСТРАЦИИ

*(часть 12 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ)*

# Муниципальный правовой акт -

решение, принятое непосредственно населением муниципального образования по вопросам местного значения, либо решение, принятое органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления по вопросам местного значения, по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также по иным вопросам, отнесенным уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления и (или) должностных лиц местного самоуправления,

документально оформленные, обязательные  
для исполнения на территории  
муниципального образования,  
устанавливающие либо изменяющие  
общеобязательные правила **или имеющие**  
**индивидуальный характер**

# ПРАВОВОЙ АКТ

```
graph TD; A[ПРАВОВОЙ АКТ] --> B[по содержанию]; B --> C[нормативный правовой акт]; B --> D[ненормативный правовой акт];
```

по содержанию

нормативный  
правовой акт

ненормативный  
правовой акт

## 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

# Нормативный правовой акт -

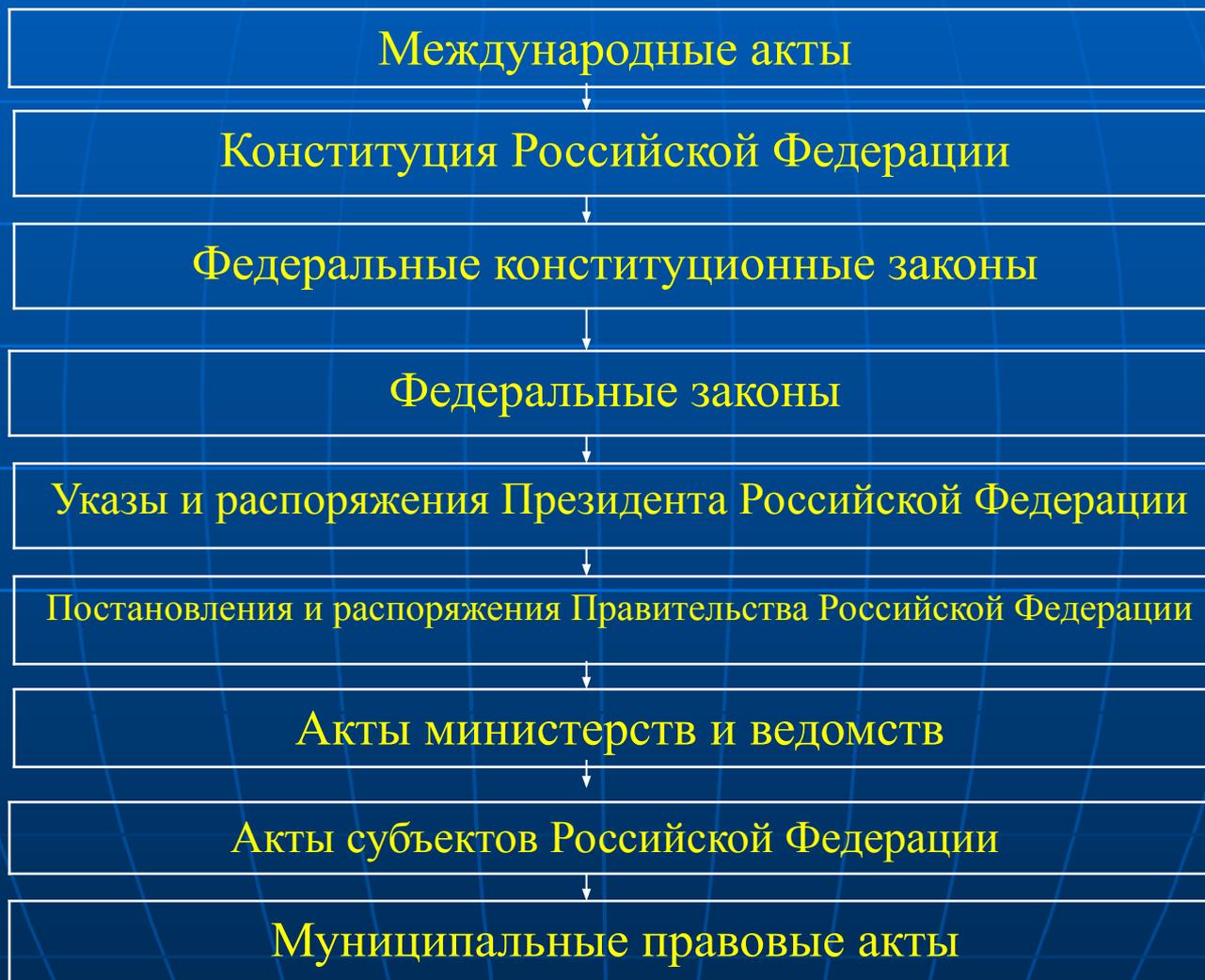
письменный официальный документ, принятый (изданный) правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм

*(Большой юридический словарь/ Под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских)*

# Ненормативный правовой акт –

решение, носящее индивидуально-разовый, индивидуально определенный характер и принимаемое в основном по организационно-распорядительным вопросам

# Нормативные правовые акты Российской Федерации в порядке убывания юридической силы



# Система муниципальных правовых актов

- Устав муниципального образования;
- правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан);
- нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования;
- правовые акты Главы муниципального образования, местной Администрации и иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных Уставом муниципального образования

Устав муниципального образования  
и оформленные в виде правовых актов  
решения, принятые на местном референдуме  
(сходе граждан), являются актами высшей  
юридической силы в системе муниципальных  
правовых актов, имеют прямое действие и  
применяются на всей территории  
муниципального образования

*(часть 2 статьи 43 Федерального закона «Об общих принципах  
организации местного самоуправления в Российской Федерации»)*

Муниципальные правовые акты,  
принятые органами местного  
самоуправления, подлежат  
обязательному исполнению на всей  
территории муниципального  
образования

*(часть 3 статьи 7 Федерального закона «Об общих принципах организации  
местного самоуправления в Российской Федерации»)*

Представительные органы  
муниципальных образований  
Смоленской области издают  
правовые акты в форме решений,  
которые могут быть как  
нормативными, так и  
ненормативными

Глава муниципального  
образования,  
исполняющий полномочия  
председателя  
представительного органа

издает

постановления и распоряжения  
Главы муниципального образования  
исключительно по вопросам организации  
деятельности представительного органа

Глава муниципального  
образования,  
исполняющий полномочия  
Главы Администрации  
муниципального образования

издает

постановления и распоряжения  
Администрации муниципального  
образования

по вопросам местного значения  
и вопросам осуществления  
отдельных государственных  
полномочий

по вопросам организации  
работы Администрации  
муниципального образования

Глава муниципального  
образования,  
возглавляющий  
представительный орган  
и Администрацию  
муниципального образования  
издает

постановления и распоряжения  
Администрации муниципального  
образования по вопросам местного  
значения и вопросам  
осуществления  
отдельных государственных  
полномочий, а также по вопросам  
организации работы  
Администрации  
муниципального образования

постановления  
и распоряжения  
Главы муниципального  
образования по вопросам  
организации деятельности  
представительного органа

# Глава Администрации муниципального образования

издает

постановления и распоряжения  
Администрации муниципального образования

по вопросам местного значения  
и вопросам осуществления  
отдельных государственных  
полномочий

по вопросам организации  
работы Администрации  
муниципального образования

## Действие во времени

муниципального правового акта  
начинается с момента его вступления в  
силу. Этот момент может быть  
специально указан в муниципальном  
правовом акте. Если такого указания нет,  
то срок его вступления в силу  
определяется законодательством  
Российской Федерации

Прекращается действие муниципального правового акта с момента его официальной отмены либо по истечении срока, на который он был рассчитан, или в силу фактической замены его другим, изданным позже муниципальным правовым актом

**Действие в пространстве**  
**муниципального правового акта**  
**означает его применимость на**  
**определенной территории**

Действие по кругу лиц  
муниципального правового акта  
означает его применимость к  
определенной категории субъектов  
права

Муниципальные правовые акты вступают в силу в порядке, установленном уставом муниципального образования, за исключением нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления о налогах и сборах, которые вступают в силу в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации

*(часть 1 статьи 47 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»)*

Нормативный правовой акт, принятый  
представительным органом  
муниципального образования,  
направляется главе муниципального  
образования для подписания и  
обнародования в течение 10 дней

*(часть 13 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ)*

Глава муниципального образования, исполняющий полномочия главы местной администрации, имеет право отклонить нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования. В этом случае указанный нормативный правовой акт в течение 10 дней возвращается в представительный орган муниципального образования с мотивированным обоснованием его отклонения либо с предложениями о внесении в него изменений и дополнений

Если глава муниципального образования отклонит нормативный правовой акт, он вновь рассматривается представительным органом муниципального образования.

Если при повторном рассмотрении указанный нормативный правовой акт будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования, он подлежит подписанию главой муниципального образования в течение семи дней и обнародованию

Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения

*(часть 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации)*

Муниципальные правовые акты,  
затрагивающие права, свободы и  
обязанности человека и гражданина,  
вступают в силу после их  
официального опубликования  
(обнародования)

*(часть 2 статьи 47 Федерального закона «Об общих принципах организации  
местного самоуправления в Российской Федерации»)*

**Порядок официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов устанавливается уставом муниципального образования и должен обеспечивать возможность ознакомления с ними граждан, за исключением муниципальных правовых актов или их отдельных положений, содержащих сведения, распространение которых ограничено федеральным законом**

*(часть 3 статьи 47 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»)*

Официальным опубликованием  
муниципальных правовых актов  
является их опубликование в печатном  
средстве массовой информации,  
определенном правовым актом органа  
местного самоуправления  
муниципального образования

В случае невозможности опубликования муниципальных правовых актов органы местного самоуправления обязаны предусмотреть иные способы обнародования официальных документов, например, через размещение нормативных правовых актов на информационных стендах здания Администрации, в библиотеках, в домах культуры и в других местах

# Отменена или приостановление действия муниципальных правовых актов могут быть осуществлены:

- органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления, принявшими (издавшими) соответствующий муниципальный правовой акт;

- органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления, к полномочиям которых на момент отмены или приостановления действия муниципального правового акта отнесено принятие (издание) соответствующего муниципального правового акта;
- судом

При разработке проектов муниципальных правовых актов особое значение приобретает соблюдение правил юридической техники

Правила юридической техники отражаются в инструкции по делопроизводству, которая должна быть утверждена в каждом органе муниципальном образовании

**ЮРИДИЧЕСКАЯ ТЕХНИКА –**  
**это совокупность правил, средств и**  
**приемов разработки, оформления и**  
**систематизации юридических**  
**документов в целях придания им**  
**ясности, понятности и эффективности**

## Общие требования юридической техники:

1. Форма и содержание юридического документа
2. Структура юридического документа
3. Соблюдение логичности и последовательности изложения
4. Этичность изложения
5. Правильное использование юридического языка
6. Правильное использование юридической и иной терминологии

**НАРУШЕНИЕ  
ФЕДЕРАЛЬНОГО И ОБЛАСТНОГО  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА  
ПРИ РАЗРАБОТКЕ И ПРИНЯТИИ  
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ  
АКТОВ**

## Основные нарушения правил правотворчества:

1. Отсутствие унификации по структуре и стилю изложения
2. Противоречие действующему законодательству
3. Отсутствие единства терминологии
4. Несоблюдение обязательных правил отмены устаревших нормативных актов или внесения в них изменений и дополнений
5. Декларативность, отсутствие механизма действия принимаемых норм, их реализации
6. Многословность и мелкотемье (издание документа по узким, мелким проблемам)

# Отсутствие унификации по структуре и стилю изложения

СОВЕТ ДЕПУТАТОВ  
РЕПИНСКОГО СЕЛЬСКОГО ПОСЕЛЕНИЯ  
ЯРЦЕВСКОГО РАЙОНА СМОЛЕНСКОЙ ОБЛАСТИ  
РЕШЕНИЕ

ОТ 21.07.2010 № 14

---

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ  
СМОЛЕНСКАЯ ОБЛАСТЬ  
ЯРЦЕВСКИЙ РАЙОН  
СОВЕТ ДЕПУТАТОВ РЕПИНСКОГО СЕЛЬСКОГО  
ПОСЕЛЕНИЯ  
РЕШЕНИЕ

ОТ 21.07.2010

№ 15

Признать утратившим силу постановление Администрации города Смоленска от 20.08.2009 № 833-адм «Об утверждении Положения о порядке ...»

*(Постановление Администрации города Смоленска от 21.06.2010)*

---

Постановление Администрации города Смоленска от 29.01.2010 № 111-адм «Об утверждении Административного регламента ...» признать утратившим силу

*(Постановление Администрации города Смоленска от 25.06.2010)*

# Противоречие действующему законодательству

**принятие правового акта по вопросам,  
находящимся вне компетенции ОМСУ**

**Постановление Главы муниципального  
образования Александровского сельского  
поселения Монастырщинского района  
Смоленской области «Об установлении  
минимального размера оплаты труда»**

## Отсутствие единства терминологии

Применяются понятия:

- «коррупционные факторы» вместо понятия, установленного Федеральным законом, «коррупциогенные факторы»
  - «добавить в решение» вместо установленного правилами юридической техники «дополнить решение»

# Декларативность, отсутствие механизма действия принимаемых норм, их реализации

Постановление Администрации Днепровского сельского поселения Новодугинского района Смоленской области от 22.03.2010 № 9 «Об установлении порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов ...»

1. Проведение экспертизы осуществляется специалистами Администрации
2. При проведении данной экспертизы руководствоваться Конституцией Российской Федерации, Федеральными законами, постановлением Правительства «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов», иными нормативно правовыми актами
3. Контроль за исполнением
4. Вступает в силу

- **принятие правового акта по вопросам, находящимся вне компетенции ОМСУ**

Постановление Главы Администрации муниципального образования Ключиковского сельского поселения Угранского района Смоленской области «О внесении изменений в Методические рекомендации по организации и ведению регистра муниципальных нормативных правовых актов Смоленской области»

## **- принятие правового акта в ненадлежащей форме**

Постановление Главы Администрации муниципального образования Ключиковского сельского поселения Угранского района Смоленской области «О внесении изменений в Методические рекомендации по организации и ведению регистра муниципальных правовых актов Смоленской области»

Постановление Главы Администрации муниципального образования «город Десногорск» Смоленской области «Об утверждении Положения о закреплении, обеспечении сохранности и использовании жилых помещений...»

**- применение наименований ОМСУ, не соответствующих областному закону и уставу муниципального образования**

Демидовский районный Совет депутатов  
Смоленской области

Холм-Жирковский районный Совет  
депутатов Смоленской области

**Областной закон**

**от 3 мая 2005 года № 31-з**

**«Об установлении наименований  
представительных органов  
муниципальных образований, глав  
муниципальных образований, местных  
администраций (исполнительно-  
распорядительных органов  
муниципальных образований) на  
территории Смоленской области»**



ПРАВОВАЯ ОСНОВА ВЕДЕНИЯ РЕГИСТРА  
МУНИЦИПАЛЬНЫХ НОРМАТИВНЫХ  
ПРАВОВЫХ АКТОВ

I

Федеральный закон

от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ

«Об общих принципах организации местного  
самоуправления в Российской Федерации»

## II

### Федеральный закон

от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ

«Об общих принципах организации  
законодательных (представительных) и  
исполнительных органов государственной  
власти субъектов Российской Федерации»

III  
областной закон  
от 30 октября 2008 года № 119-з  
«О порядке организации и ведения регистра  
муниципальных нормативных правовых  
актов Смоленской области»

Организация и ведение регистра  
осуществляются уполномоченным  
органом исполнительной власти  
Смоленской области в сфере  
проведения единой государственной  
политики в области местного  
самоуправления на территории  
Смоленской области –

Департаментом Смоленской области по  
вопросам местного самоуправления

Муниципальные нормативные правовые акты в течение 7 рабочих дней после дня их официального опубликования (обнародования) направляются в электронном виде (на машиночитаемых носителях) и в документальном виде (на бумажных носителях в виде заверенной в установленном порядке копии текста муниципального нормативного правового акта) руководителями органов местного самоуправления соответствующих муниципальных районов, городских округов, городских (сельских) поселений Смоленской области в уполномоченный орган

Одновременно с муниципальными  
нормативными правовыми актами в  
уполномоченный орган в  
документальном виде направляются  
сведения об официальном  
опубликовании (обнародовании)  
муниципального нормативного  
правового акта

# В регистр представляются следующие документы:

- 1) текст муниципального нормативного правового акта;
- 2) сведения об официальном опубликовании (обнародовании) муниципального нормативного правового акта;
- 3) дополнительные сведения:
  - а) *экспертные заключения уполномоченного органа на муниципальные нормативные правовые акты;*

б) решения, постановления и определения федеральных судов общей юрисдикции по делам об оспаривании муниципальных нормативных правовых актов;

решения, постановления и определения федеральных арбитражных судов по делам об оспаривании муниципальных нормативных правовых актов;

акты прокурорского реагирования, принятые в отношении муниципальных нормативных правовых актов (представления, протесты и заявления в суд);

предписания антимонопольных органов в отношении муниципальных нормативных правовых актов;

*акты органов государственной власти об отмене или приостановлении действия муниципальных нормативных правовых актов в части, регулирующей осуществление органами местного самоуправления муниципальных районов, городских округов, городских (сельских) поселений Смоленской области отдельных государственных полномочий, переданных им на основании федерального закона или областного закона;*

*письма, иная информация, поступившая из органов прокуратуры, органов государственной власти Смоленской области, иных государственных органов, органов местного самоуправления муниципальных районов, городских округов, городских (сельских) поселений Смоленской области в отношении муниципальных нормативных правовых актов*

После включения муниципальных  
нормативных правовых актов в регистр  
уполномоченный орган проводит их  
юридическую экспертизу

Юридическая экспертиза муниципальных нормативных правовых актов заключается в правовой оценке на предмет соответствия требованиям Конституции Российской Федерации, федерального и областного законодательства, а также устава муниципального образования:

- 1) вида муниципального нормативного правового акта,
- 2) его целей и задач,
- 3) предмета правового регулирования,

- 4) компетенции органа местного самоуправления муниципального района, городского округа, городского (сельского) поселения Смоленской области (должностного лица местного самоуправления), принявшего (издавшего) муниципальный нормативный правовой акт,
- 5) содержащихся в нем норм,
- 6) порядка принятия (издания), опубликования (обнародования)

По результатам проведения  
юридической экспертизы  
муниципальных нормативных  
правовых актов составляются  
экспертные заключения