



**МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ  
ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ**

**ДЕПАРТАМЕНТ РЕГИСТРАЦИИ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ  
ОТДЕЛ КОДИФИКАЦИИ И СИСТЕМАТИЗАЦИИ  
НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ**

**КОНЦЕПТУАЛЬНЫЙ ВЗГЛЯД  
НА РЕШЕНИЕ АКТУАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМ ПО  
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ СИСТЕМАТИЗАЦИИ  
НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ  
ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ**

г. Донецк  
2016

## Содержание

1. Общие положения.....	3
2. Современное состояние систематизации нормативных правовых актов Донецкой Народной Республики.....	4
3. Основы развития и совершенствования систематизации нормативных правовых актов Донецкой Народной Республики.....	4
4. Принципы формирования систематизации нормативных правовых актов Донецкой Народной Республики.....	6
5. Совершенствование систематизации нормативных правовых актов с учетом международно-правовых обязательств Донецкой Народной Республики и опыта зарубежных государств.....	7
6. Роль систематизации нормативных правовых актов Донецкой Народной Республики в процессе совершенствования законодательства.....	7
7. Правовая информатизация как способ совершенствования систематизации нормативных правовых актов.....	8
8. Прогнозируемые результаты реализации закрепленных положений. Основные направления совершенствования системы законодательства Донецкой Народной Республики.....	9
9. Точка зрения.....	10

## I. Общие положения

Данная статья разработана в целях перспективного решения актуальных проблем функционирования правовой системы и определения основных направлений и способов совершенствования законодательства Донецкой Народной Республики в соответствии с принципами демократического социального правового государства.

Основной задачей публикации является повышение эффективности правового регулирования общественных отношений в целях:

- защиты прав и свобод личности, государственного суверенитета, национальных интересов и безопасности;
- приведения законодательства в соответствие с общепризнанными принципами международного права;
- осуществления правовой интеграции национального законодательства с законодательствами других государств.

Обеспечение эффективности нормативных правовых актов достигается соответствующим уровнем организации правотворческой деятельности.

Предпосылками повышения эффективности нормативных правовых актов являются:

- анализ динамики развития общественных отношений;
- четкая формулировка социально полезных целей и задач их принятия;
- анализ возможностей и способов достижения социальных целей с помощью механизма правового регулирования общественных отношений;
- учет эффективности действующих нормативных правовых актов на основе правоприменительной практики;
- определение экономических, социальных, политических и иных последствий принятия нормативного правового акта;
- своевременное и обоснованное внесение изменений и дополнений в действующее законодательство.

Достижение целей, изложенных в статье, возможно только при соблюдении прав и свобод личности, развитии системы права и обновлении законодательства, учете национальных, исторических, культурных и иных традиций, охвате всех элементов правовой системы, совершенствовании структуры законодательства, установлении и обеспечении иерархии нормативных правовых актов.

Деятельность по дальнейшему качественному обновлению и совершенствованию систематизации нормативных правовых актов включает следующие этапы:

- оценка современного состояния систематизации нормативных правовых актов, выявление ее основных проблем и противоречий;
- определение первоочередных, текущих, основополагающих, перспективных направлений совершенствования систематизации нормативных правовых актов и их реализация.

## **II. Современное состояние систематизации нормативных правовых актов Донецкой Народной Республики**

На современном этапе развития, в Донецкой Народной Республике формируется качественно новое законодательство, происходит обновление нормативного массива, создание новых и изменение существующих отраслей и институтов права. Отличительной чертой законодательства Донецкой Народной Республики является активное стремление к совершенствованию нормативных правовых актов путем проведения анализа и изменения установленного ими содержания правового регулирования. Однако, в период становления Республики, этот процесс протекает недостаточно быстро.

В процессе развития систематизации нормативных правовых актов Донецкой Народной Республики проявляются как положительные, так и отрицательные тенденции общественного развития.

К положительным тенденциям развития относятся:

- достаточно быстрое изменение законодательства, отражающее общественные потребности;
- стремление к системному обновлению законодательства.

К отрицательным тенденциям, подлежащим устранению в процессе совершенствования систематизации нормативных правовых актов относятся:

- разбалансированность отдельных частей системы законодательства, в том числе из-за действия на территории Донецкой Народной Республики нормативных правовых актов Украины;
- наличие дублирующих и в ряде случаев противоречивых актов, изданных на основе различных принципов права;
- большое количество отсылочных норм;
- недостаточное прогнозирование последствий принятия некоторых нормативных правовых актов при подготовке их проектов, влекущее внесение изменений, дополнений либо отмену этих актов сразу после их принятия;
- внесение в ряде случаев в устаревшие акты многочисленных изменений и дополнений, не способствующих необходимой эффективности правового регулирования;
- недостаточные доступность и понимание всеми слоями населения нормативных правовых актов.

## **III. Основы развития и совершенствования систематизации нормативных правовых актов Донецкой Народной Республики**

Процесс развития и совершенствования систематизации нормативных правовых актов Донецкой Народной Республики определяют:

- тенденции развития общественных отношений и их влияние на правотворчество;
- принципы права, которые определяют пути совершенствования правовых норм, выступая в качестве руководящих идей для правотворца;

- принципы формирования законодательства, которые в первую очередь должны быть ориентированы на национальное законодательство;
- перспективное и текущее планирование правотворчества.

Процесс развития и совершенствования систематизации нормативных правовых актов во многом зависит от создания внутренне согласованной, научно и логически обоснованной системы законодательства.

Для ее формирования необходимо:

- детально установить условия и порядок принятия различных видов нормативных правовых актов;
- четко обозначить компетенцию правотворческого органа, регламентация которой связана с принятием (изданием) нормативных правовых актов;
- разрешить проблемы иерархического соподчинения нормативных правовых актов, в первую очередь законодательных.

Основными задачами правотворческого процесса являются: определение степени востребованности обществом того или иного нормативного правового акта, оценка социальной базы будущего нормативного правового акта и степени охвата правовым регулированием общественных отношений, а также поиск оптимальных вариантов регулирования возникших общественных отношений.

В процессе правового регулирования в первую очередь необходимо решить следующие задачи:

- дать характеристику общественных отношений, подлежащих правовому регулированию;
- определить правовой режим в конкретной сфере правового регулирования;
- установить средства, способы и приемы обозначения требуемого правового режима.

Необходимым условием формирования оптимальной системы законодательства является четкая иерархия нормативных правовых актов. Каждый вид актов должен занимать строго установленное место в системе законодательства, соответствующее его юридической силе.

Высшую юридическую силу имеет Конституция Донецкой Народной Республики. Все нормативные правовые акты издаются на основе и в соответствии с Основным Законом Донецкой Народной Республики. Отрасли законодательства базируются на кодексах, за исключением отраслей, кодификация которых затруднена либо преждевременна. Такие отрасли должны основываться на комплексе консолидированных законов, особенность которых заключается в том, что новый укрупнённый акт не меняет содержание правового регулирования, не вносит изменений и новелл в действующее законодательство. Кодекс или консолидированный закон определяют основные институты конкретной отрасли законодательства, а также нормативные правовые акты, которые необходимо принять.

#### **IV. Принципы формирования систематизации нормативных правовых актов Донецкой Народной Республики**

Высшая цель Донецкой Народной Республики и общества - обеспечение прав и свобод граждан Республики, гарантий их реализации, что является основным вектором развития национального законодательства. К направлениям развития законодательства Донецкой Народной Республики также относятся:

- обеспечение баланса индивидуальных, общественных и государственных интересов;
- защита суверенитета и национальной безопасности Донецкой Народной Республики.

Совершенствование законодательства Донецкой Народной Республики должно содействовать его стабилизации, что является одним из важнейших условий нормального функционирования правовой системы, а значит, общества в целом. Сегодня, наиболее актуальной задачей является достижение стабильности и непротиворечивости актов действующего законодательства.

Стабильность законодательства может быть обеспечена последовательной реализацией принципа научности правотворческой деятельности, что включает:

- апробацию результатов научных исследований в практической деятельности по подготовке и принятию нормативных правовых актов;
- прогнозирование экономических, финансовых, социальных, экологических и иных последствий принятия нормативных правовых актов;
- системный подход к решению правовых задач.

Кроме того, обеспечению стабильности законодательства способствует высокий уровень правовой культуры и профессионализма субъектов правотворческого процесса, что возможно при условии обязательного участия в нем квалифицированных специалистов, использующих приемы и методы научного анализа.

Упорядочение правотворчества государственными органами (должностными лицами), уполномоченными принимать (издавать) нормативные правовые акты, может быть обеспечено строгим соответствием актов этих органов законодательным. Нормативные правовые акты таких органов не должны противоречить закону, отменять или изменять его.

Уровень правового регулирования определяется с учетом необходимости реализации прав, свобод и законных интересов граждан Донецкой Народной Республики и значимости вопросов, подлежащих правовому регулированию.

Эффективность правового регулирования значительно повышается при реализации «пакетного» принципа подготовки нормативных правовых актов, который заключается в одновременной разработке и принятии комплекса (пакета) нормативных правовых актов, регламентирующих конкретные общественные отношения. При реализации данного принципа целесообразно увеличивать количество норм прямого действия в законах, уменьшать количество отсылочных норм, стремиться к сокращению нормативных

правовых актов, изданных правотворческими органами Донецкой Народной Республики.

#### **V. Совершенствование систематизации нормативных правовых актов с учетом международно-правовых обязательств Донецкой Народной Республики и опыта зарубежных государств**

Важное место в развитии любого государства занимают международно-правовые отношения, которые являются основой межгосударственного устройства. В процессе становления Республики, развитие на законодательном уровне механизма имплементации международно-правовых норм, фактической реализации международных обязательств на внутригосударственном уровне, должно стать основой для применения общепризнанных принципов международного права, норм международных договоров Донецкой Народной Республики.

Для разрешения этой проблемы требуется:

- принять Закон Донецкой Народной Республики «О международных договорах Донецкой Народной Республики» и внести изменения в Конституцию Донецкой Народной Республики в соответствии с нормами, установленными данным Законом;
- одновременно признать утратившими силу акты, противоречащие Конституции Донецкой Народной Республики. Эти изменения должны четко регламентировать порядок применения международно-правовых норм, в том числе обязательность их применения, место данных норм в системе источников национального права и порядок разрешения коллизий.

Сотрудничество Донецкой Народной Республики с международными организациями и межгосударственными образованиями предполагает координацию и сближение национального законодательства прежде всего с законодательством Российской Федерации. Кроме того, формируя национальное законодательство, необходимо учитывать процессы мировой экономической интеграции. При этом сближение законодательства производится на основе принципов равенства сторон, взаимности, неуклонного соблюдения суверенитета и национальных интересов.

#### **VI. Роль систематизации нормативных правовых актов Донецкой Народной Республики в процессе совершенствования законодательства**

Целями систематизации нормативных правовых актов являются устранение недостатков, упорядочение и стабилизация правовой системы государства, обеспечение согласованности законодательства, сокращение множественности нормативных правовых актов, ликвидация коллизий и пробелов в правовом регулировании.

При систематизации следует избирать различные ее формы и способы с учетом специфики сложившихся отраслей и институтов, а также объема нормативного материала в определенной сфере законодательства.

В настоящее время необходимо провести инвентаризацию нормативных правовых актов и осуществлять их инкорпорацию путем издания различных сборников. Важное значение имеет и консолидация нормативных правовых актов, которая позволит обстоятельно упорядочить нормативный массив и обеспечить правоприменителям удобство в пользовании им.

Однако главный путь развития систематизации - кодификация, позволяющая достичь единого, юридически цельного регулирования в отраслях и определенных институтах права.

Перспективным направлением систематизации является также рекодификация - принятие либо кардинальное изменение кодексов и консолидированных законов с учетом практики их применения и необходимости включения в эти кодексы и законы отдельных правовых норм, содержащихся в актах более низкой юридической силы, а также внесение в них изменений и дополнений по мере принятия новых нормативных правовых актов.

В процессе систематизации целесообразно:

- установить потребности общества и государства в нормативном правовом воздействии на развитие общественных отношений;
- рассмотреть вопросы целесообразности объединения и укрупнения законодательных актов, регулирующих однородные правовые отношения, а также консолидации актов не только одинаковой, но и различной юридической силы;
- определить отрасли права, в которых действующие правовые нормы рассредоточены и нуждаются в кодификации либо консолидации.

Результатом систематизации должен стать Свод законов Донецкой Народной Республики - полное систематизированное собрание законодательных актов Донецкой Народной Республики. Подготовка Свода законов предполагает применение различных форм и способов систематизации, которые будут осуществляться как отдельные этапы деятельности по его формированию.

## **VII. Правовая информатизация как способ совершенствования систематизации нормативных правовых актов**

Системный подход к анализу законодательства, проводимому с целью выявления пробелов в правовом регулировании, а также коллизий нормативных правовых актов, имеет огромное значение для совершенствования систематизации нормативных правовых актов. Такой системный подход может быть наиболее полно и эффективно реализован только посредством внедрения в правовую сферу достижений информатизации.



Одно из направлений правовой информатизации - создание в Донецкой Народной Республике и постоянное развитие модели государственной системы правовой информации, которая основана на компьютеризации и автоматизации процессов подготовки, принятия, хранения, систематизации и распространения правовой информации. Это создает необходимые условия для оперативного получения правовой информации, ее учета, систематизации и актуализации, а также организации распространения правовой информации для государственных органов, юридических и физических лиц. В настоящее время, для совершенствования законодательства Министерством юстиции Донецкой Народной Республики создана Государственная информационная система нормативных правовых актов Донецкой Народной Республики, которая постоянно развивается и совершенствуется. Внедрение этой системы на всех уровнях управления - одна из первоочередных задач, решение которых даст возможность создать оптимальную модель законодательства Донецкой Народной Республики.

Факторами, способствующими информационному обеспечению государственных органов, являются:

- система учета нормативных правовых актов путем включения их в Государственную информационную систему нормативных правовых актов Донецкой Народной Республики;
- формирование эталонного банка данных правовой информации в соответствии с Классификатором нормативных правовых актов Донецкой Народной Республики;
- предоставление возможности использования при подготовке нормативных правовых актов и их применении полной, достоверной и оперативной правовой информации;
- использование глобальной информационной сети Интернет для получения правовой информации.

### **VIII. Прогнозируемые результаты реализации закрепленных положений. Основные направления совершенствования системы законодательства Донецкой Народной Республики**

В ходе применения положений, изложенных в публикации, предполагается:

- определение перечня актов, подлежащих принятию (изданию) в целях реализации положений Конституции Донецкой Народной Республики;
- совершенствование механизма имплементации;
- внедрение систематизации и перспективного прогнозирования в правотворческую деятельность всех правотворческих органов;
- комплексный, качественный и количественный анализ современной системы законодательства для дальнейшего перспективного и текущего планирования правотворческой деятельности;

- сокращение количества нормативных правовых актов государственных органов (должностных лиц), уполномоченных принимать (издавать) нормативные правовые акты;
- применение в правотворческой деятельности «пакетного» принципа регламентации общественных отношений;
- разработка методик определения финансово-экономических, социальных, криминологических и иных последствий принятия нормативных правовых актов;
- обеспечение согласованности нормативных правовых актов;
- сокращение количества отсылочных норм в актах законодательства.

Основными направлениями совершенствования системы законодательства Донецкой Народной Республики являются:

- приведение национального законодательства в соответствие с Конституцией Донецкой Народной Республики;
- определение приоритетных нормативных правовых актов на ближайшее время и перспективу, последовательности их принятия исходя из интересов граждан и государства, потребностей социальной и политической сфер;
- кодификация и рекодификация законодательства Донецкой Народной Республики;
- принятие новых нормативных правовых актов;
- упорядочение законодательства, укрепление системных связей между нормативными правовыми актами;
- унификация законодательства Донецкой Народной Республики в рамках интеграционных процессов.

Реализация путей совершенствования систематизации нормативных правовых актов Донецкой Народной Республики должна способствовать стабилизации законодательства, которое, как правовая основа для построения демократического правового социального государства, должно быть достаточным для регулирования всего комплекса общественных отношений и соответствовать реальным политическим и социально-экономическим условиям.

## **IX. Точка зрения**

Условием развития законодательства Донецкой Народной Республики должно стать обеспечение прав и свобод граждан Донецкой Народной Республики, гарантии их реализации, а также обеспечения баланса индивидуальных, общественных и государственных интересов, защиты в информационном пространстве.

Одним из путей развития системы законодательства есть систематизация нормативных правовых актов, которая позволит достичь единственного, юридически цельного регулирования в отраслях и определенных институтах права, и должна стать основой правотворческой

деятельности и важной составляющей совершенствования законодательства Донецкой Народной Республики. Вместе с тем, без организации взаимодействия органов государственной власти невозможно создание эффективной системы нормативных правовых актов.

Следовательно, для повышения эффективности правотворческого процесса, органам государственной власти целесообразно осуществлять разработку программ и планов подготовки проектов нормативных правовых актов с учетом определения степени востребованности обществом того или иного нормативного правового акта, оценки социальной базы будущего нормативного правового акта и степени охвата правовым регулированием общественных отношений, а лучше, если данный вид деятельности будет осуществляться совместно со всеми правотворческими органами.