



**МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ
ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ**

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

**СИСТЕМАТИЗАЦИЯ
НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ
КАК ОСНОВА ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ
ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ**

г. Донецк
2018

Содержание

1. Введение.....	3
2. Роль Министерства юстиции Донецкой Народной Республики в осуществлении систематизации нормативных правовых актов.....	4
3. Значимость правотворческих органов Донецкой Народной Республики в осуществлении систематизации нормативных правовых актов.....	7
4. Актуальные вопросы, связанные с порядком внесения изменений в нормативные правовые акты.....	9
5. Мнение.....	11

ВВЕДЕНИЕ

Одним из необходимых условий развития правового государства является формирование единого информационно - правового пространства, обеспечивающего полную правовую информированность граждан, юридических лиц, всех государственных и общественных структур, доступность правовых актов для всех заинтересованных лиц. В современных условиях единое информационно - правовое пространство абсолютно необходимо для обеспечения согласованности, непротиворечивости издаваемых в Республике правовых актов.

Правовая наука и практика правового регулирования свидетельствуют, что одним из главных требований к нему является системность. Однако постоянное динамичное развитие системы законодательства делает невозможным сохранение в неприкосновенности сложившейся структуры системы права. Постоянные изменения в законодательстве, создание новых нормативных правовых актов, внесение изменений в существующие, отмена их - все это в значительной мере десистематизирует законодательство, нарушает его структуру и изменяет соотношение и взаимодействие нормативных правовых актов.

Системность правового регулирования требует периодического упорядочения подзаконных актов, удаления повторений, коллизий, недействующих актов и приведения их в соответствие друг с другом.

Для чего нужна систематизация нормативных правовых актов?

В первую очередь, необходимость систематизации актов обусловлена тем, что сегодня непрерывным образом осуществляется процесс издания принципиально новых актов. Кроме этого, из-за воздействия временного фактора, некоторые акты правового характера по факту утрачивают существующую ранее силу. Нередко случается так, что накапливаются существенные противоречия между различными предписаниями юридического значения. Приведение законодательных актов в единый состав служит одной из первоначальных нужд республиканского значения.

Актуальные на сегодняшний день цели систематизации нормативных правовых актов основаны на существующей необходимости в ней:

- для доступности действующего законодательства Донецкой Народной Республики;
- для удобства использования законодательства при необходимости;
- для устранения неэффективных и устаревших нормативных правовых актов;
- для абсолютного разрешения конфликтов юридической природы;
- для ликвидации актуальных пробелов.

Важно отметить, что упорядоченное посредством систематизации нормативных правовых актов Донецкой Народной Республики законодательство позволит достаточно быстро и эффективно ориентироваться в действующей совокупности актов.

Таким образом, осуществление систематизации предполагает быстрое нахождение необходимых актов, а также их взаимосвязь с иными, сходными актами, выявление коллизии, и так далее.

Наконец, систематизация является необходимой предпосылкой целенаправленного и эффективного правового просвещения, и воспитания, и должна осуществляться посредством применения трех её форм: инкорпорации, консолидации и кодификации.

РОЛЬ МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ СИСТЕМАТИЗАЦИИ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

Систематизация законодательства имеет большое значение для правовой системы Донецкой Народной Республики, как постоянная форма её развития и упорядочения, и необходима для сохранения прежних, оправдавших себя и способных эффективно действовать в новых условиях юридических традиций, идей и принципов.

Целями систематизации нормативных правовых актов в информационной сфере являются: создание системы нормативных правовых актов, обладающей качествами полноты, доступности и удобства пользования нормативными правовыми актами, устранение устаревших и неэффективных норм права, разрешение юридических коллизий, ликвидация пробелов и обновление законодательства.

Четко налаженный учет законодательства Донецкой Народной Республики необходим, прежде всего, для квалифицированного применения правовых норм в повседневной практической деятельности субъектов права.

В целях совершенствования правовой системы Донецкой Народной Республики, Министерство юстиции Донецкой Народной Республики *(далее по тексту – Министерство юстиции)* участвует в организации работы по систематизации законодательства Донецкой Народной Республики.

В соответствии со статьей 61 Закона Донецкой Народной Республики от 07.08.2015 № 72-ІНС «О нормативных правовых актах» *(далее по тексту – Закон № 72-ІНС)*, систематизация нормативных правовых актов представляет собой деятельность по учету, упорядочению нормативных правовых актов, приведению их в единую внутренне согласованную систему.

Официальную систематизацию нормативных правовых актов осуществляют органы, их принявшие, а также органы (организации), наделенные полномочиями по проведению систематизации нормативных правовых актов.

В соответствии с Положением о Министерстве юстиции Донецкой Народной Республики в новой редакции, утвержденным Постановлением Совета Министров Донецкой Народной Республики от 17.12.2016 № 13-47, Министерство юстиции осуществляет функции по выработке и реализации

политики и нормативно-правовому регулированию, в том числе, в сфере систематизации нормативных правовых актов.

С целью реализации возложенных задач, Министерство юстиции:

- формирует и ведет Государственную информационную систему нормативных правовых актов Донецкой Народной Республики (*далее по тексту – ГИС НПА ДНР*);

- осуществляет учет и систематизацию законодательства Донецкой Народной Республики;

- участвует в издании сборников законодательных актов, журналов и газет специального юридического и общеправового характера;

- предоставляет сведения, содержащиеся в ГИС НПА ДНР, по запросам органов государственной власти, юридических и физических лиц;

- осуществляет мониторинг правоприменения нормативных правовых актов в сфере деятельности Министерства юстиции.

Организация работы по систематизации законодательства является одним из ключевых направлений деятельности органов юстиции, и на сегодняшний день, такая деятельность осуществляется на основании Постановления Совета Министров Донецкой Народной Республики от 12.02.2016 № 1-17 «Об утверждении Порядка ведения Государственной информационной системы нормативных правовых актов Донецкой Народной Республики и осуществления систематизации нормативных правовых актов, содержащихся в ней» (*с изменениями, в ред. Постановления Совета Министров Донецкой Народной Республики от 10.03.2017 № 3-39*) (*далее по тексту – Порядок*), и во исполнение Указа Главы Донецкой Народной Республики от 19.02.2016 № 36 «Об утверждении Классификатора нормативных правовых актов» (*далее по тексту – Классификатор*).

В рамках осуществления работы по систематизации актов, Министерством юстиции выполняются задачи, направленные на совершенствование действующих правовых актов и на обеспечение поддержания актов в контрольном состоянии и их хранении.

С целью установления единого порядка учета, хранения и поддержания в контрольном состоянии нормативных правовых актов в территориальных отделах юстиции Министерства юстиции, совершенствования работы по осуществлению систематизации нормативных правовых актов, Приказом Министерства юстиции от 07.07.2017 № 425 утвержден Порядок осуществления систематизации нормативных правовых актов в территориальных отделах юстиции Министерства юстиции Донецкой Народной Республики.

Одной из основных задач Министерства юстиции является формирование и ведение ГИС НПА ДНР. Процедуру формирования электронного, документального, библиотечного фонда Министерства юстиции, учёта, систематизации и хранения нормативных правовых актов и иных материалов, составляющих электронный, документальный, библиотечный фонды Министерства юстиции определяет Порядок.

ГИС НПА ДНР является элементом государственной системы правовой информации, созданной в рамках реализации государственной политики в области правовой информатизации Донецкой Народной Республики, и ведется с целью обеспечения централизованного сбора, формирования, обработки, хранения и предоставления информации о нормативных правовых актах Донецкой Народной Республики, а также обеспечения доступа к текстам нормативных правовых актов Донецкой Народной Республики на бумажных и электронных носителях.

Безусловно, работа с электронными документами имеет преимущество в сравнении с бумажными эквивалентами: упрощен доступ к информации, более надежное хранение документов. При поиске наглядно проявляются преимущества базы данных на электронных носителях перед карточными каталогами, картотеками, печатными библиографическими указателями.

Вместе с тем, ведение документального и библиотечного фондов на бумажных носителях необходимо, поскольку документальный фонд содержит нормативные правовые акты Донецкой Народной Республики и специальную юридическую литературу, которые хранятся и используются в Министерстве юстиции.

Акты, поступающие в Министерство юстиции, подлежат учету, который осуществляется путем ведения систематической картотеки в соответствии с Классификатором нормативных правовых актов; журналов учета нормативных правовых актов и контрольных экземпляров нормативных правовых актов Донецкой Народной Республики.

Поддержание актов в контрольном состоянии — одно из основных направлений работы по систематизации. Все нормативные правовые акты, которые поступают в Министерство юстиции поддерживаются в контрольном состоянии путем внесения в текст акта изменений и дополнений на основании нормативных правовых актов, которыми эти изменения вносятся.

Так, за период 2014-2017 года, Отделом кодификации и систематизации нормативных правовых актов осуществлена систематизация документального фонда Министерства юстиции в отношении 3 524 актов, внесено изменений в 1 004 акта, признано утратившими силу 258 актов. В ГИС НПА ДНР, по состоянию на 01.03.2018, внесено 4 253 акта, осуществлена ревизия 920 актов.

Для обеспечения надлежащего хранения и удобства в использовании, нормативные правовые акты за 2014 - 2017 года укомплектованы в отдельные книги и подшиты по годам. Всего сформирован 221 том нормативных правовых актов Главы Донецкой Народной Республики, Народного Совета, Совета Министров, Министерств и иных органов исполнительной власти Донецкой Народной Республики, которые постоянно используются в работе.

ЗНАЧИМОСТЬ ПРАВОТВОРЧЕСКИХ ОРГАНОВ ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ СИСТЕМАТИЗАЦИИ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

Процесс развития и совершенствования систематизации нормативных правовых актов во многом зависит от создания внутренне согласованной, научной 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.

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.

Рассматривая актуальные вопросы систематизации нормативных правовых актов, следует особо подчеркнуть необходимость и важность активного участия правотворческих органов в этой работе.

В частности, их задача:

1) способствовать приведению нормативных правовых актов в соответствие с новыми актами; обеспечивать внесение изменений в действующие нормативные правовые акты; разрабатывать и утверждать дополнительные нормативные правовые акты, направленные на приведение в соответствие и реализацию положений, уже принятых и вступивших в силу законов Республики, принимать меры по инвентаризации нормативных правовых актов и осуществлению их инкорпорации путем издания различных сборников.

Немало важное значение имеет и консолидация нормативных правовых актов, которая позволит обстоятельно упорядочить нормативный массив и обеспечить правоприменителям удобство в пользовании им.

То есть, правотворческими органами, в пределах своих полномочий, и в соответствии со статьей 54 Закона № 72-ІНС, должен осуществляться мониторинг правоприменения нормативных правовых актов, который представляет собой комплексную плановую деятельность по сбору, анализу, оценке информации о применении конкретного нормативного правового акта,

и ориентирован на установление соответствия фактического действия норм права заложенным в них целям, ожидаемому результату, и внедрению полученных результатов в реальность.

В Министерстве юстиции, во исполнение требований статьи 54 Закона № 72-ІНС, и до принятия соответствующих актов Главой Донецкой Народной Республики и Советом Министров Донецкой Народной Республики, Приказом Министерства юстиции от 06.04.2016 № 269 утвержден Временный порядок осуществления мониторинга правоприменения нормативных правовых актов Министерства юстиции.

2) обеспечивать осуществление систематизации нормативных правовых актов.

В соответствии с преамбулой Закона № 72-ІНС, данный Закон определяет понятие, виды и формы нормативных правовых актов, принимаемых (издаваемых) в Донецкой Народной Республике, устанавливает их юридическую силу и соотношение между собой, общий порядок их подготовки, оформления, экспертизы, принятия (издания), опубликования (обнародования), вступления в силу, толкования, учета и систематизации; основы реализации и мониторинга правоприменения нормативных правовых актов, порядок преодоления и устранения коллизий и пробелов в правовом регулировании, ответственность в сфере правотворчества и реализации нормативных правовых актов.

То есть нормы данного Закона определяют не только вопросы, связанные с государственной регистрацией нормативных правовых актов, но и в том числе общий порядок их учета и систематизации, тем самым закрепляют предписания общего характера и правила поведения, при помощи которых регулируются общественные отношения.

На сегодняшний день, правотворческими органами принято достаточно локальных нормативных правовых актов, количество которых постоянно увеличивается. Со временем эти акты должны приводиться в соответствие с законодательством. Вместе с тем, принятые акты могут также претерпевать и другие изменения (утрачивают юридическую силу, могут дублировать положения или противоречить друг другу).

Согласно части второй статьи 61 Закона № 72-ІНС, официальную систематизацию нормативных правовых актов осуществляют органы, их принявшие, а также органы (организации), наделенные полномочиями по проведению систематизации нормативных правовых актов. Таким образом, Закон четко определяет круг субъектов, на которых возложены полномочия по осуществлению данного вида направления деятельности.

Вместе с тем, как свидетельствует практика, по состоянию на сегодняшний день, не всеми правотворческими органами осуществляется систематизация нормативных правовых актов, поскольку отсутствует один из элементов систематизации - порядок - последовательное, соответствующее правилам осуществление систематизации локальных нормативных правовых актов.

Для обеспечения качественного локального правотворчества и реализации внутриорганизационных норм права необходимо упорядочение, приведение локальных актов в определенную, внутренне согласованную систему, поскольку оперативность принятия, внесения изменений и дополнений, обусловлена более простыми по сравнению с законами процедурами разработки и принятия локальных нормативных правовых актов.

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ, СВЯЗАННЫЕ С ПОРЯДКОМ ВНЕСЕНИЯ ИЗМЕНЕНИЙ В НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ

Изменение нормативного правового акта является неотъемлемой составной частью нормотворческого процесса. Система законодательства меняется постоянно, и это естественно. Это не обязательно является следствием ее несовершенства, нарушения ее создателями правил законодательной техники. Просто общественные отношения не стоят на месте, они постоянно динамично развиваются. Именно поэтому внесение изменений в нормативные правовые акты является естественным процессом.

Изменение нормативного правового акта может осуществляться путем принятия другого акта (равного ему или более высокого по юридической силе), регулирующего те же общественные отношения. Принятый позже акт имеет приоритет в действии перед принятыми раньше.

Все изменения в нормативные правовые акты должны быть четко и ясно определены, и сделано это должно быть официально. Субъект правотворчества должен иметь исчерпывающее представление о том, в какую статью, часть или абзац какого нормативного правового акта вносятся изменения или дополнения.

Для внесения изменений в нормативные правовые акты применяется специальная техника, позволяющая сохранить после изменений системность законодательства и избежать путаниц, повторений и, что, пожалуй, наиболее важно, пробелов и коллизий.

Попытаемся сформулировать и перечислить правила внесения изменений в существующие нормативные правовые акты.

В соответствии с частью второй статьи 47 Закона № 72-ИНС внесением изменений считается:

- 1) замена слов, цифр;
- 2) исключение слов, цифр, предложений, структурных единиц;
- 3) новая редакция структурной единицы;
- 4) дополнение структурной единицы новыми словами, цифрами или предложениями;
- 5) дополнение структурными единицами нормативного правового акта;
- 6) приостановление действия нормативного правового акта или его структурных единиц;

7) продление действия нормативного правового акта или его структурных единиц.

Аналогичное положение закреплено и пунктом 81 Правил юридико-технического оформления законопроектов, утверждённых Постановлением Народного Совета Донецкой Народной Республики от 19.02.2016 № I-494П-НС. Таким образом, дополнение закона является одной из форм его изменения.

Кроме того, согласно абзацу первому пункта 89 Правил юридико-технического оформления законопроектов, независимо от того, имеется ли в тексте законопроекта замена слов, цифр, исключение слов, цифр или предложений, исключение структурных единиц, новая редакция структурной единицы закона, дополнение структурной единицы статьи закона новыми словами, цифрами или предложениями либо дополнение структурных единиц в закон, наименование закона всегда должно содержать только слово «изменение» в соответствующем числе.

Целесообразно считать, что эти же правила применяются и в ходе внесения изменений и в подзаконные акты - в форме издания специального изменяющего нормативного правового акта, равного по силе изменяемому.

Все изменения и дополнения в нормативный правовой акт вносятся путем принятия специального изменяющего акта той же юридической силы. Не допускается внесение изменений в нормативный правовой акт актом иной формы или иной юридической силы (даже, более высокой).

При внесении изменений в нормативные правовые акты соответствующий текст заключается в кавычки. По общему правилу каждое изменение должно быть оформлено отдельно с указанием конкретной структурной единицы законодательного акта, которая изменяется.

При внесении дополнений в статью, часть статьи, пункт, подпункт, абзац указываются слова, после которых это дополнение должно находиться: «...статью 1 после слов «.....» дополнить словами «.....»

В случае, если дополняется словами определенная структурная единица статьи нормативного правового акта и это дополнение должно находиться в конце данной структурной единицы, применяется следующая формулировка: «...пункт 1 статьи 1 дополнить словами: «.....».

При необходимости заменить цифровые обозначения употребляется термин «цифры», а не «числа» (например: «цифры «12, 14 , 125» заменить цифрами «13, 15, 126»).

При необходимости заменить конкретные слова употребляется термин «слова» (например: «...слова «в 50 раз» заменить словами «в 100 раз...»).

При необходимости внесения в изменяемый акт новых структурных составляющих необходимо заботиться о сохранении сквозной нумерации этих составляющих.

В случае, если поправки кардинально изменяют первоначальный смысл нормативного правового акта, его предписания начинают носить принципиально новый характер, этот акт целесообразнее изложить в новой редакции. Изложение в новой редакции представляет собой новое, повторное

принятие того же акта с уже внесенными изменениями, в результате которого ранее действовавший акт теряет силу.

Изложение в новой редакции возможно не только всего акта, но и отдельных его статей. Структурная единица акта излагается в новой редакции в случаях если необходимо внести существенные изменения в данную структурную единицу или если в текст этой структурной единицы неоднократно вносились изменения.

Изложение структурной единицы акта в новой редакции не является основанием для признания утратившими силу всех промежуточных редакций данной структурной единицы.

В случае возникновения необходимости отмены акта (полностью или частично), это может быть сделано двумя способами. Во – первых, для отмены действующего акта может быть принят новый акт, регламентирующий по - новому те же общественные отношения. Этот метод предпочтительнее, так - как в этом случае в результате отмены нормативного правового акта не возникает пробела в праве. В этом случае необходимо в тексте нового акта специально указать, какой акт теряет свою юридическую силу и в какой части. Во - вторых, возможно принятие особого нормативного правового акта, который лишает юридической силы другой акт. И в том и в другом случае для отмены акта требуется принятие акта той же юридической силы.

Безусловно, вышеуказанными правилами изложение текста нормативного правового акта не исчерпывается. Однако, они представляются наиболее важными и значимыми, определяющими весь остальной процесс формулирования в нормотворческой деятельности текста конкретных нормативных правовых предписаний.

МНЕНИЕ

В заключении хотелось бы отметить, что в перспективе, систематизация законодательства должна быть основой правотворческой деятельности, важной составляющей совершенствования законодательства.

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

Результатом систематизации должен стать Свод законов Донецкой Народной Республики - полное систематизированное собрание законодательных актов Донецкой Народной Республики.

Для того чтобы законодательная система Донецкой Народной Республики при любых обстоятельствах оставалась системой, содержащей взаимосвязанные элементы, обладающей нужной и вполне достаточной их совокупностью, являющейся внутренне согласованной и непротиворечивой, а также нормальным образом функционировала, развивалась и совершенствовалась, необходимо обеспечивать ей постоянное воздействие систематизации (специального процесса).