



**МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ  
ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ**

**Департамент регистрации нормативных правовых актов**

**СБОРНИК  
ответов на вопросы в сфере государственной регистрации  
нормативных правовых актов, часто возникающие у  
правотворческих органов  
Донецкой Народной Республики**

**(ЭЛЕКТРОННОЕ ИЗДАНИЕ № 2)**

**Донецк  
2018**

Все права на размножение и распространение в любой форме остаются за разработчиком.

Нелегальное копирование и распространение данного продукта запрещено.

Материал подготовлен:

**Филоненко Ольга Николаевна** – директор Департамента регистрации нормативных правовых актов;

**Гнедова Оксана Валерьевна** – начальник отдела правовой экспертизы нормативных правовых актов;

**Чабанов Алексей Павлович** – начальник отдела государственной регистрации нормативных правовых актов;

**Пикалова Инна Анатольевна** – начальник отдела кодификации и систематизации нормативных правовых актов;

**Новиков Иван Александрович** – главный специалист отдела Государственного реестра нормативных правовых актов.

Электронное издание. Издание 2-е. 83048, Донецкая Народная Республика, г. Донецк, ул. Артема, 157

*Нормативные правовые акты, используемые при подготовке ответов на вопросы:*

Конституция Донецкой Народной Республики, с изменениями, внесенными Законами от 27 февраля 2015 г. № 17-ИНС, от 29 июня 2015 г. № 63-ИНС, от 11 сентября 2015 г. № 92-ИНС, от 29 декабря 2017 г. № 205-ИНС (далее – Конституция ДНР)

Закон Донецкой Народной Республики «О нормативных правовых актах» (далее – Закон о НПА)

О Классификаторе нормативных правовых актов: Указ Главы Донецкой Народной Республики от 19 февраля 2016 г. № 36 (далее – Классификатор НПА)

Положение о Министерстве юстиции Донецкой Народной Республики, утвержденное Постановлением Совета Министров Донецкой Народной Республики от 17 декабря 2016 г. № 13-47 (далее - Положение о Министерстве юстиции)

Типовая Инструкция по делопроизводству в органах государственной власти, органах местного самоуправления Донецкой Народной Республики, утвержденную Постановлением Совета Министров Донецкой Народной Республики от 16.10.2015 г. № 19-27 (далее - Типовая Инструкция)

Об утверждении Порядка представления нормативных правовых актов на государственную регистрацию и проведения их государственной регистрации: Постановление Совета Министров Донецкой Народной Республики от 12 февраля 2016 г. № 1-15, в редакции Постановления Совета Министров Донецкой Народной Республики от 10 марта 2017 г. № 3-62 (далее – Порядок регистрации НПА)

Об утверждении Порядка ведения Государственного реестра нормативных правовых актов Донецкой Народной Республики и предоставления сведений, содержащихся в нем: Постановление Совета Министров Донецкой Народной Республики от 12 февраля 2016 г. № 1-16, в редакции Постановления Совета Министров Донецкой Народной Республики от 10 марта 2017 г. № 3-38 (далее – Порядок ведения Госреестра НПА)

Об утверждении Порядка ведения Государственной информационной системы нормативных правовых актов Донецкой Народной Республики и осуществления систематизации нормативных правовых актов, содержащихся в ней: Постановление Совета Министров Донецкой Народной Республики от 12 февраля 2016 г. № 1-17, в редакции Постановления Совета Министров Донецкой Народной Республики от 10 марта 2017 г. № 3-39 (далее – Порядок ведения ГИС и систематизации НПА)

Об утверждении Порядка проведения правовой экспертизы нормативных правовых актов, представленных на государственную регистрацию в Министерство юстиции Донецкой Народной Республики: Приказ Министерства юстиции Донецкой Народной Республики от 10 июня 2016 г. № 523 (далее – Порядок правовой экспертизы НПА)

Об утверждении Порядка отмены решений о государственной регистрации нормативных правовых актов в органах юстиции Донецкой Народной Республики: Приказ Министерства юстиции Донецкой Народной Республики от 24 апреля 2017 г. № 254 (далее – Порядок отмены решений о госрегистрации)

Об обеспечении мониторинга официального опубликования и вступления в силу нормативных правовых актов, прошедших государственную регистрацию: Приказ Министерства юстиции Донецкой Народной Республики от 31 августа 2016 г. № 777 (далее - Порядок мониторинга опубликования НПА)

О внесении изменений в приказ Министерства юстиции Донецкой Народной Республики от 31 августа 2016 года № 777 «Об обеспечении мониторинга официального опубликования и вступления в силу нормативных правовых актов, прошедших государственную регистрацию»: Приказ Министерства юстиции Донецкой Народной Республики от 16 июля 2018 г. № 368

*Используемые в ответах на вопросы сокращения:*

ДНР – Донецкая Народная Республика

Минюст - Министерство юстиции

Департамент НПА - Департамент регистрации нормативных правовых актов

НПА – нормативные правовые акты

ГИС НПА - Государственная информационная система нормативных правовых актов Донецкой Народной Республики

*Примечание*

Ответы на вопросы не являются официальным толкованием действующего законодательства Донецкой Народной Республики.

С целью соблюдения конфиденциальности информации наименования органов, обратившихся с вопросами, не указаны.

## *Вопросы-ответы*

### **1. Допускается ли дублирование тех или иных норм или положений при подаче нового нормативного правового акта на регистрацию?**

Нет, не допускается.

В соответствии с пунктом 2.1 Порядка регистрации НПА, при разработке НПА следует исходить из необходимости правового регулирования управленческой деятельности правотворческого органа, одной из форм реализации которой, является издание НПА, вид которых определяется законами и положениями о таком органе.

В соответствии с требованиями юридической техники, НПА должен соответствовать следующим критериям:

должен быть разработан правотворческим органом с учетом его отраслевой принадлежности и компетенции, отвечать по объему регламентации предмету правового регулирования, определенному в НПА;

не должен содержать повторов норм права, содержащихся в других НПА;  
не должен дублировать одинаковые по содержанию положения, содержащиеся в тексте такого НПА;

должен быть ясным, четким, понятным, кратким и последовательным;

не должен содержать противоречивых норм права;

не должен включать положения, относящиеся к одному и тому же предмету правового регулирования;

должен быть внутренне согласованным, иметь логически построенную структуру.

Пунктом 2.14. Порядка регистрации НПА предусмотрено, что во избежание дублирования, а также в случае, если необходимо подчеркнуть взаимную связь нормативных предписаний, следует применять один из приемов юридической техники - отсылочные предписания. При этом происходит разгрузка НПА через ссылку на другие нормативные предписания одинаковой или высшей юридической силы, в результате чего распространяется действие других НПА на этот предмет правового регулирования.

### **2. Допускается ли внутреннее согласование нормативного правового акта специалистами, а не руководителями структурных подразделений?**

В соответствии с пунктом 3.7.6. Порядка регистрации НПА, сведения о внутреннем согласовании НПА в обязательном порядке должны содержать согласование с юридической службой правотворческого органа.

Внутреннее согласование осуществляется путём визирования НПА должностными лицами правотворческого органа, которые в соответствии с их компетенцией уполномочены на решение вопросов, затрагиваемых в НПА.

Виза оформляется в соответствии с требованиями к документированию управленческой информации и организации работы с документами в учреждениях ДНР.

Таким образом, внутреннее согласование НПА специалистами, а не руководителями структурных подразделений, допускается, если они в соответствии с их компетенцией уполномочены на решение вопросов, затрагиваемых в НПА.

**3. Нужно ли при подготовке нормативных правовых актов применять Типовую Инструкцию, если в пункте 2.28.3.20. Типовой Инструкции указано, что порядок подготовки приказов нормативного правового характера, которые подлежат государственной регистрации в Минюсте ДНР, определяется законодательством ДНР? Кроме того, согласно пункту 2 Постановления Совета Министров ДНР от 16.10.2015 г. № 19-27, а также абзацу четвертому пункта 1 Типовой Инструкции органы государственной власти и органы местного самоуправления ДНР организуют делопроизводство на основании собственных инструкций по делопроизводству, которые разрабатываются на основании Типовой Инструкции, а также регламентов и стандартов на организационно-распорядительную документацию.**

Действительно, общий порядок подготовки, оформления НПА, принимаемых (издаваемых) в ДНР, установлен Законом о НПА, порядок подготовки НПА, подлежащих государственной регистрации в Минюсте ДНР, определен разделом II Порядка регистрации НПА.

В то же время при решении не урегулированных Законом о НПА и Порядком регистрации НПА вопросов по составлению, оформлению НПА, правотворческому органу необходимо руководствоваться положениями Типовой Инструкции либо положениями индивидуальной инструкции, разработанной правотворческим органом во исполнение пункта 2 Постановления Совета Министров ДНР от 16.10.2015 г. № 19-27 и не противоречащей Типовой Инструкции.

**4. Правотворческим органом совместно или по согласованию с другим органом принят нормативный правовой акт. Можно ли предусмотреть в принятом НПА положения, устанавливающие возможность внесения изменений только одним из органов или без согласования с другим правотворческим органом.**

Пунктом 2.34 Порядка регистрации НПА установлено, что НПА может быть принят совместно несколькими уполномоченными органами или одним из них по согласованию с другими.

НПА считается принятым совместно, если он подписан руководителями нескольких правотворческих органов.

В соответствии с пунктом 2.35 Порядка регистрации НПА, в случаях, предусмотренных законодательством, или в случае наличия в НПА положений и поручений, которые распространяются на другие органы, проект такого НПА должен быть согласован с соответствующими заинтересованными органами.

При этом согласно пункту 3.8. Порядка регистрации НПА, НПА, принятые совместно или по согласованию другими органами, изменяются или признаются утратившими силу совместно или по согласованию с соответствующими органами.

Таким образом, включение в НПА положений, которые меняют установленные Порядком регистрации НПА требования к внесению изменений в принятые совместно или по согласованию с другими органами НПА, недопустимо.

### **5. Каков порядок и срок действий правотворческого органа в случае оставления без рассмотрения и возврате заявления на проведение государственной регистрации нормативного правового акта органом юстиции.**

Нормативными предписаниями Порядка регистрации НПА не установлены для правотворческого органа сроки и процедура действий, в случае оставления документов без рассмотрения, тем самым правотворческий орган не ограничен сроками для устранения причин, которые послужили основанием для возврата документов, а также имеет право, согласно пункту 3.12. Порядка регистрации НПА, повторно представить такие документы в Минюст для проведения их государственной регистрации в соответствии с Порядком регистрации НПА.

Таким образом, Минюст не может устанавливать для правотворческого органа сроки для устранения причин, которые послужили основанием для возврата документов. Вместе с тем, руководствуясь Положением о Министерстве юстиции, Минюст может рекомендовать правотворческому органу применять по аналогии срок, установленный подпунктом 4.5.2. пункта 4.5. Порядка регистрации НПА для доработки НПА, составляющий 30 календарных дней.

В случае если НПА подается на государственную регистрацию повторно, в заявлении на проведение государственной регистрации НПА, форма которого приведена в приложении 1 к Порядку регистрации НПА, указывается соответствующая информация.

Правотворческий орган вправе отменить оставленные без рассмотрения НПА и подать на государственную регистрацию в Минюст вновь изданные НПА, предварительно согласовав, в случае необходимости, их проекты (исходя из требований, установленных пунктом 2.35. Порядка регистрации НПА).

Отмена НПА является целесообразной, если основанием для оставления без рассмотрения заявления на проведение государственной регистрации НПА и возврата документов послужило отсутствие необходимого согласования проекта НПА, представленного на государственную регистрацию.

**6. Несколько раз направляли проект НПА на согласование в заинтересованный орган. Несколько раз приходили замечания: некоторые нами принимались, а в отношении остальных готовили обоснования. На последнее письмо заинтересованный орган не ответил. На сегодняшний день НПА остался не согласованным.**

Согласно ст. 23 Закона о НПА проект НПА до его внесения в правотворческий орган подлежит согласованию с заинтересованными органами государственной власти и организациями, если такое согласование является обязательным в соответствии с законодательством ДНР.

Согласование проекта НПА проводится одним из следующих способов:

1) выражения в письменной форме согласия либо несогласия органа государственной власти (организации) с соответствующим проектом НПА с обоснованием имеющихся замечаний и предложений;

2) визирования, при котором руководитель (заместитель руководителя) органа государственной власти (организации) визирует проект НПА (при наличии по нему замечаний и предложений – с их обоснованием и приложением предлагаемой редакции проекта нормативного акта или его отдельных положений).

Согласование проекта НПА производится в срок, установленный правотворческим органом, разрабатывающим НПА, если иное не предусмотрено законодательством ДНР.

В случае непредставления в установленный срок информации о согласовании или отсутствия предложения о продлении срока согласования с обоснованием необходимости такого продления проект НПА считается согласованным.

По полученным замечаниям и предложениям проект НПА по усмотрению разработчика может быть доработан с составлением справки о принятых и отклоненных замечаниях, мотивах отклонения замечаний.

Необходимо отметить, что проект НПА подлежит согласованию с заинтересованными органами, не только в случаях, если такое согласование является обязательным в соответствии с законодательством ДНР, а также, если проект НПА содержит положения межотраслевого значения или предусматривает совместную деятельность органов.

Например: проект НПА, оказывающий влияние на доходы или расходы республиканского бюджета, подлежит направлению в Министерство финансов на заключение, в котором дается оценка финансовых последствий принятия соответствующих решений для указанных бюджетов и внебюджетных фондов.

Рекомендуем в сопроводительных письмах указывать срок для предоставления информации о согласовании. Таким образом, в случае не предоставления информации или нарушения установленного срока заинтересованным органом, у правотворческого органа есть право подать на государственную регистрацию НПА без соответствующего согласования, но с

приложением всех оригиналов писем по вопросу направления НПА на согласование.

По мнению Департамента НПА, в случае представления заинтересованным органом замечаний и возражений, выходящих за пределы установленной сферы его деятельности, такие замечания и возражения могут не учитываться правотворческим органом, разработавшим проект НПА.

Вместе с тем, при наличии разногласий по проекту НПА орган, осуществляющий его разработку, должен обеспечить обсуждение указанного проекта с заинтересованными органами с целью поиска взаимоприемлемого решения. При не достижении согласия рекомендуем органам оформлять протоколы согласительных совещаний, которые подписываются соответствующими руководителями органов.

### **7. В каких случаях подписываются приложения к нормативному правовому акту и кем?**

Необходимо отметить, что НПА подразделяются на основные (НПА, имеющий самостоятельное значение по отношению к другим НПА, НПА, которым утверждается другой НПА), производные (утверждаемые основным НПА), вспомогательные (НПА, изменяющий, отменяющий или разъясняющий другой НПА) и дополнительные (НПА, принятый с целью конкретизации положений).

Итак, приложения к основному и вспомогательному НПА подписываются руководителем структурного подразделения правотворческого органа на лицевой стороне последнего листа такого Приложения. Подпись состоит из наименования должности лица, подписывающего документ, подписи и указания фамилии и инициалов. Приложения к производному НПА не подписываются, поскольку подписывается сам производный НПА.

### **8. Имеет ли значение, каким способом проставляются даты в нормативных правовых актах?**

Да, имеет. Все даты в НПА проставляются в словесно-цифровой форме, включая преамбулу основного НПА, согласно п. 2.12 Порядка регистрации НПА.

### **9. Может ли нормативный правовой акт, принятый совместно несколькими правотворческими органами, признаваться утратившим силу по решению одной из сторон?**

В соответствии с Порядком регистрации НПА, НПА может приниматься совместно несколькими правотворческими органами.

Таким образом, НПА, принятые совместно или по согласованию с другими органами, изменяются или признаются утратившими силу совместно



или печатью структурного подразделения (службы делопроизводства, службы кадров, бухгалтерии и т. п.) Учреждения.

## **12. Что является официальным опубликованием нормативного правового акта? Что такое источник официального опубликования?**

Частью 2 статьи 7 Конституции ДНР установлено, что НПА ДНР, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы для всеобщего сведения.

Более предметно вопрос официального опубликования урегулирован Законом о НПА.

Пунктом 13 части 1 статьи 1 Закона о НПА обнародование НПА определяется как доведение НПА до всеобщего сведения, путем официального опубликования его в официальных печатных изданиях, а также на официальном сайте правотворческого органа.

Согласно статье 42 Закона о НПА датой официального опубликования (обнародования) НПА считается день первой публикации его полного текста в официальном печатном издании и/или на официальном сайте правотворческого органа.

Таким образом, официальным опубликованием НПА считается публикация его полного текста в официальном печатном издании и/или размещение его полного текста на официальном сайте правотворческого органа.

При этом, Законом о НПА не конкретизируется каким именно образом осуществляется выбор официального печатного издания или официального сайта правотворческого органа, т.е. не конкретизируется источник официального опубликования, равно как и не дается определение источника официального опубликования.

Тем не менее, для соблюдения требований Закона о НПА необходимо понимать, что является источником официального опубликования. Целесообразно рассматривать источники официального опубликования в контексте Закона ДНР «О средствах массовой информации» (далее – Закон о СМИ).

Так, частью 1 статьи 2 Закона о СМИ средство массовой информации определяется как периодическое печатное издание, сетевое издание, телеканал, радиоканал, телепрограмма, радиопрограмма, видеопрограмма, кинохроникальная программа, иная форма периодического распространения массовой информации под постоянным наименованием (названием).

В свою очередь, периодическое печатное издание – это газета, журнал, альманах, бюллетень, иное издание, имеющее постоянное наименование (название), текущий номер и выходящее в свет не реже одного раза в год.

Под сетевым изданием следует понимать сайт в информационно-телекоммуникационной сети интернет, зарегистрированный в качестве средства массовой информации в соответствии с Законом о СМИ.

Следует отметить, что в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 14 Закона о СМИ регистрация средств массовой информации, учреждаемых органами государственной власти и органами местного самоуправления исключительно для издания их официальных сообщений и материалов, а также НПА, не требуется.

Учитывая вышеизложенное, можно сделать вывод о том, что:

официальное печатное издание – это газета, журнал, альманах, бюллетень, иное издание, имеющее постоянное наименование (название), текущий номер и выходящее в свет не реже одного раза в год, определенное специальным НПА в качестве источника официального опубликования НПА ДНР;

официальный сайт правотворческого органа – сайт в информационно-телекоммуникационной сети интернет, содержащий сведения, позволяющие четко идентифицировать его и соотнести с конкретным правотворческим органом.

Одним из подтверждений официального статуса сайта правотворческого органа может выступать Положение об официальном сайте, утвержденное приказом конкретного правотворческого органа.

### **13. Какие нормативные правовые акты подлежат обязательному опубликованию?**

Частью 2 статьи 7 Конституции ДНР установлено, что законы ДНР подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. НПА ДНР, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы для всеобщего сведения.

Частью 1 статьи 6 Закона о НПА определены НПА ДНР, к которым относятся:

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

Также следует отметить, что НПА являются НПА органов местного самоуправления:

- 1) устав муниципального образования;
- 2) НПА, принятые на местном референдуме (сходе граждан);
- 3) НПА представительного органа муниципального образования;
- 4) НПА главы муниципального образования;
- 5) НПА местной администрации;
- 6) НПА иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

В то же время, не все из перечисленных НПА, подлежат обязательному официальному опубликованию.

Основным критерием, позволяющим установить необходимость официального опубликования, является степень влияния НПА на права, свободы, обязанности и законные интересы человека и гражданина.

При этом, следует отметить, что в соответствии с частью 1 статьи 37 Закона о НПА государственной регистрации подлежат НПА, которые принимаются (издаются) государственными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, затрагивающие социально-экономические, политические, личные и другие права, свободы и законные интересы граждан, провозглашенные и гарантированные Конституцией и законами ДНР, а также, устанавливающие новый или изменяющие, дополняющие или отменяющие существующий организационно-правовой механизм их реализации; являющиеся обязательными для всех государственных органов исполнительной власти, а также органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, не входящих в сферу управления органа, издавшего НПА.

Таким образом, для НПА государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, будет верным утверждение, что обязательному официальному опубликованию подлежат НПА, прошедшие государственную регистрацию в органах юстиции.

#### **14. С какого момента начинается срок, установленный для официального опубликования нормативного правового акта?**

Статьей 41 Закона о НПА установлены следующие сроки опубликования НПА:

1. Законы подлежат официальному опубликованию в течение семи дней после их подписания Главой ДНР.
2. НПА Главы ДНР подлежат официальному опубликованию в течение десяти дней после их подписания.
3. НПА Народного Совета ДНР подлежат официальному опубликованию в течение двух дней после их подписания.
4. НПА Совета Министров ДНР подлежат официальному опубликованию в течение пятнадцати дней со дня их принятия.

5. НПА государственных органов исполнительной власти подлежат официальному опубликованию в течение десяти дней после их государственной регистрации.

6. НПА органов местного самоуправления подлежат официальному опубликованию (обнародованию) после их государственной регистрации в срок, установленный уставом муниципального образования.

При этом, при исчислении сроков следует руководствоваться также нормами Гражданского кодекса Украины (далее – Гражданский кодекс), применяемого в соответствии со статьей 86 Конституции ДНР.

Статьей 253 Гражданского кодекса установлено, что течение срока начинается со следующего дня после соответствующей календарной даты или наступления события, с которым связано его начало.

Следовательно, применительно к НПА, подлежащим государственной регистрации, срок официального опубликования исчисляется со дня, следующего за днем государственной регистрации НПА.

Необходимо обратить внимание, что согласно части 5 статьи 254 Гражданского кодекса, в случае если последний день срока приходится на выходной, праздничный или другой нерабочий день, определенный в соответствии с законом в месте совершения определенного действия, днем окончания срока является первый за ним рабочий день.

Например, НПА от 22 октября 2018 года № 111 зарегистрирован в Минюсте ДНР 07 ноября 2018 года. Срок для опубликования будет исчисляться с 08 ноября 2018 года. При этом, последний день срока выпадает на 17 ноября 2018 года (суббота). Ввиду того, что для органов государственной власти ДНР установлена пятидневная рабочая неделя последним днем для официального опубликования будет 19 ноября 2018 года (понедельник). Вместе с тем, целесообразно обеспечивать опубликование НПА ранее последнего дня срока, установленного для официального опубликования.

Отдельно следует остановиться на Постановлении Совета Министров ДНР от 15 октября 2014 года № 38-4 «Об официальном сайте» (в редакции Постановления Совета Министров ДНР от 27 февраля 2015 года № 2-28).

Пунктом 3 Постановления Совета Министров ДНР от 27 февраля 2015 года № 2-28 (далее – Постановление № 2-28) органам государственной власти, министерствам и ведомствам ДНР предписано обеспечить своевременное размещение законов и НПА ДНР на официальном сайте «<http://dnr-online.ru>», в трехдневный срок с момента их подписания, для чего назначить лицо, ответственное за их оперативное предоставление Министерству информации.

Однако, статьей 41 Закона о НПА установлены сроки опубликования НПА, отличные от срока, установленного Постановлением № 2-28.

Учитывая то, что согласно статье 8 Закона о НПА закон ДНР имеет высшую юридическую силу относительно Постановления Совета Министров ДНР, следует применять норму Закона о НПА.

**15. Какой источник необходимо выбирать для опубликования нормативных правовых актов, прошедших государственную регистрацию? Обязательно ли размещать нормативный правовой акт в нескольких источниках?**

Статьей 40 Закона о НПА установлено, что порядок официального опубликования НПА государственных органов исполнительной власти определяется Советом Министров ДНР.

НПА иных государственных органов ДНР подлежат официальному опубликованию в порядке, установленном законодательством и иными НПА ДНР.

Порядок официального опубликования (обнародования) НПА органов местного самоуправления устанавливается уставами муниципальных образований.

Вместе с тем, на сегодняшний день отсутствует НПА Совета Министров ДНР, устанавливающий порядок официального опубликования НПА государственных органов исполнительной власти.

Относительно НПА, издаваемых главами местных администраций, вопрос также не урегулирован.

В то же время, статьей 42 Закона о НПА установлено, что датой официального опубликования (обнародования) НПА считается день первой публикации его полного текста в официальном печатном издании и/или на официальном сайте правотворческого органа.

Таким образом, исходя из нормы статьи 42 Закона о НПА, выбор источника опубликования НПА, прошедшего государственную регистрацию, заключается в выборе между официальным печатным изданием и официальным сайтом правотворческого органа.

Необходимо отметить, что пунктом 3 Постановления Совета Министров ДНР от 15 октября 2014 года № 38-4 «Об официальном сайте» (в редакции Постановления Совета Министров ДНР от 27 февраля 2015 года № 2-28) закреплено, что публикация законов и других нормативных и правовых актов на сайте «<http://dnr-online.ru>» является официальной информацией.

Данная норма закрепляет официальный статус информации о НПА, размещаемых на официальном сайте ДНР <http://dnr-online.ru>, т.е. по факту подтверждает, что источником информации является орган государственной власти и размещаемая информация является достоверной.

При этом, Законом о НПА официальный сайт ДНР <http://dnr-online.ru> не предусмотрен в качестве источника официального опубликования.

Указанные юридические коллизии необходимо принимать во внимание при официальном опубликовании НПА, прошедших государственную регистрацию.

Учитывая вышеизложенное, можно сделать вывод о том, что основным источником официального опубликования в соответствии с Законом о НПА может выступать официальное печатное издание и/или официальный сайт

правотворческого органа. Опубликования НПА в официальном печатном издании и/или на официальном сайте правотворческого органа вполне достаточно для обеспечения исполнения требований Конституции ДНР и Закона о НПА в части опубликования. Не является нарушением размещение НПА не только на официальном сайте правотворческого органа, но и на официальном сайте ДНР <http://dnr-online.ru> либо ином информационном сайте.

Однако важно учитывать, что дата вступления НПА в силу рассчитывается на основании даты официального опубликования, определяемой в соответствии со статьей 42 Закона о НПА.

#### **16. Где размещать нормативные правовые акты в случае, если у правотворческого органа отсутствует официальный сайт?**

Статьей 42 Закона о НПА установлено, что датой официального опубликования (обнародования) НПА считается день первой публикации его полного текста в официальном печатном издании и/или на официальном сайте правотворческого органа.

Тем не менее, не все правотворческие органы ДНР имеют возможность разработать и поддерживать свой официальный сайт.

В таком случае, в качестве компромиссного варианта, а также с учетом объективной необходимости опубликования НПА, допустимо в качестве источника опубликования рассматривать официальный сайт ДНР <http://dnr-online.ru>. При этом, следует понимать, что такой подход – это, все-таки, исключение, а не правило.

#### **17. Почему запрещено предоставлять при государственной регистрации нормативного правового акта его электронную копию в формате электронного документа с расширением PDF либо в растровом графическом формате?**

Пунктом 3.6 раздела III Порядка ведения Госреестра НПА установлено, что электронные копии НПА, подлежащие внесению в Государственный реестр НПА ДНР, предоставляются правотворческими органами в формате MSWord с расширением doc(x) либо RTF.

Такое требование обусловлено необходимостью обработки текста НПА, формирования и поддержания контрольного экземпляра НПА, а также включением НПА в базу данных ГИС НПА.

Таким образом, для удобства работы с электронной копией НПА необходимо использовать электронные текстовые документы, позволяющие осуществлять форматирование и редактирование текстовых данных, а также обеспечивать унификацию НПА, включенных в Государственный реестр НПА ДНР. Ввиду повсеместной распространенности и совместимости с различными текстовыми процессорами в качестве основных расширений для текстовых

электронных документов, подлежащих включению в Государственный реестр НПА ДНР, выбраны doc(x) и RTF.

**18. Является ли размещение нормативного правового акта на портале Государственной информационной системы нормативных правовых актов Донецкой Народной Республики в информационно-телекоммуникационной сети Интернет (<https://gisnpa-dnr.ru/>) официальным опубликованием?**

Пунктом 2<sup>1</sup> Постановления Совета Министров ДНР от 12 февраля 2016 года № 1-17 «Об утверждении Порядка ведения Государственной информационной системы нормативных правовых актов Донецкой Народной Республики и осуществления систематизации нормативных правовых актов, содержащихся в ней» (в редакции Постановления Совета Министров ДНР от 10 марта 2017 года № 3-39) установлено, что тексты законов ДНР, НПА Главы ДНР, Совета Министров ДНР, а также тексты НПА органов государственной власти, органов местного самоуправления (местных администраций) и иных органов, уполномоченных на правотворческую деятельность, распространяемые с использованием портала ГИС НПА в информационно-телекоммуникационной сети Интернет (<http://gisnpa-dnr.ru>), являются официальными.

Однако же это не подразумевает, что портал ГИС НПА в информационно-телекоммуникационной сети Интернет (<http://gisnpa-dnr.ru>) является источником официального опубликования, т.к. статьей 42 Закона о НПА установлено, что датой официального опубликования (обнародования) НПА считается день первой публикации его полного текста в официальном печатном издании и/или на официальном сайте правотворческого органа.

Таким образом, портал ГИС НПА в информационно-телекоммуникационной сети Интернет (<http://gisnpa-dnr.ru>) является источником официальной информации о НПА, но не источником официального опубликования НПА.

Для официального опубликования НПА необходимо использовать официальное печатное издание и/или официальный сайт правотворческого органа.

**19. Насколько важно правотворческим органам осуществлять систематизацию 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. Упорядочение НПА является одной из первоначальных задач правотворческих органов.

Актуальные на сегодняшний день цели систематизации НПА основаны на существующей необходимости в ней:

- для доступности действующего законодательства ДНР;
- для удобства использования законодательства при необходимости;
- для устранения неэффективных и устаревших НПА;
- для абсолютного разрешения конфликтов юридической природы;
- для ликвидации актуальных пробелов.

Важно отметить, что упорядоченное посредством систематизации НПА ДНР 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 коллизий, и так далее.

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

## **20. Каким нормативным правовым актом необходимо руководствоваться органам государственной власти и местным администрациям при осуществлении систематизации нормативных правовых актов?**

По состоянию на сегодняшний день в Донецкой Народной Республике отсутствует подзаконный НПА, регулирующий порядок осуществления систематизации НПА в органах государственной власти и местных администрациях, а также не определен орган, который уполномочен на разработку и принятие соответствующего НПА.

В соответствии со статьей 61 Закона О НПА, систематизация НПА представляет собой деятельность по учету, упорядочению НПА, приведению их в единую внутренне согласованную систему.

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

Как свидетельствует практика, по состоянию на сегодняшний день, не всеми правотворческими органами осуществляется систематизация НПА, поскольку отсутствует один из элементов систематизации - порядок - последовательное, соответствующее правилам осуществление систематизации локальных НПА. Вместе с тем, в перспективе, систематизация законодательства должна быть основой правотворческой деятельности, важной составляющей совершенствования законодательства.

В то же время, отсутствие в статье 61 Закона о НПА указания на необходимость издания такого подзаконного НПА допускает, что в настоящий момент данный вопрос может быть урегулирован путем принятия правотворческими органами локального (ведомственного) акта, устанавливающего не только порядок осуществления систематизации, но и определяющего деятельность по учету НПА, перечень актов, подлежащих систематизации в правотворческом органе, технологию поддержания актов в контрольном состоянии на бумажных носителях, а также обеспечение надлежащего хранения документов.

**Департамент регистрации нормативных правовых актов  
Министерства юстиции Донецкой Народной Республики**



Сборник ответов на вопросы в сфере государственной регистрации нормативных правовых актов, часто возникающие у правотворческих органов Донецкой Народной Республики (электронное издание № 2)

83048, Донецкая Народная Республика,  
г. Донецк, ул. Артема, 157

© Министерство юстиции Донецкой Народной Республики, 2018