# МЫ МОЖЕМ ГОРДИТЬСЯ СОБОЙ



Департамент регистрации нормативных правовых актов Министерства юстиции Донецкой Народной Республики

Сектор Государственной информационной системы нормативных правовых актов

Отдел правовой экспертизы

Отдел кодификации и систематизации нормативных правовых актов

Отдел государственной регистрации нормативных правовых актов

Отдел Государственного реестра нормативных правовых актов

# Становление и развитие государственной регистрации и систематизации нормативных правовых актов, института независимой правовой экспертизы проектов нормативных правовых актов и информатизации правотворческой деятельности в Донецкой Народной Республике

Подводя итоги работы Министерства юстиции Донецкой Народной Республики (далее – Министерство юстиции) в сфере государственной регистрации и систематизации нормативных правовых актов за 5 лет, хотелось бы отметить системное развитие указанных направлений деятельности.

2020 год является юбилейным для Департамента регистрации нормативных правовых актов Министерства юстиции Донецкой Народной Республики (далее – Департамент).

#### Департамент в пределах своей компетенции осуществляет следующие функции:

- 1-3
- •разрабатывает и представляет руководству Министерства юстиции для внесения Главе и в Совет Министров Донецкой Народной Республики проекты нормативных правовых актов, других документов, по которым требуется решение Главы, Народного Совета или Совета Министров Донецкой Народной Республики, по вопросам, относящимся к компетенции Департамента;
- •осуществляет обобщение практики применения законодательства Донецкой Народной Республики и проведение анализа реализации государственной политики в установленной сфере деятельности, разрабатывает предложения по ее совершенствованию;
- •обеспечивает соблюдение законности при принятии нормативных правовых актов органами исполнительной власти, местного самоуправления и иными государственными органами, нормативные правовые акты которых подлежат государственной регистрации;

- 4-6
- •проводит в установленном порядке правовую экспертизу нормативных правовых актов органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, иных государственных органов и организаций, затрагивающих права, свободы человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер;
- •осуществляет государственную регистрацию нормативных правовых актов органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и иных государственных органов, нормативные правовые акты которых подлежат государственной регистрации;
- •ведет Государственный реестр нормативных правовых актов органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и иных государственных органов, нормативные правовые акты которых подлежат государственной регистрации;

- 7-9
- •обеспечивает ведение Государственной информационной системы нормативных правовых актов Донецкой Народной Республики;
- •осуществляет мероприятия контроля за деятельностью органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, иных государственных органов, акты которых подлежат государственной регистрации, по вопросам соблюдения законодательства в сфере государственной регистрации нормативных правовых актов (проверки, пересмотры актов, отмену государственной регистрации в случае выявления в акте нарушений законодательства) и систематизации;
- •обобщает практику государственной регистрации нормативных правовых актов органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, иных государственных органов, затрагивающих права, свободы человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, готовит для представления Министерством юстиции по поручениям Главы, Народного Совета и Совета Министров Донецкой Народной Республики соответствующую информацию;

#### Департамент в пределах своей компетенции осуществляет следующие функции:

10-11

- •подготавливает ежегодные доклады Министерства юстиции Главе и в Народный Совет Донецкой Народной Республики о соблюдении норм действующего законодательства органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, иными государственными органами при разработке ими нормативных правовых актов;
- •осуществляет подготовку и направление в порядке, установленном законодательством Донецкой Народной Республики, органам исполнительной власти, органам местного самоуправления и иным государственным органам предложений об отмене или изменении принятых ими нормативных правовых актов, противоречащих Конституции Донецкой Народной Республики и законам Донецкой Народной Республики;

12-14

- •подготавливает для представления Главе Донецкой Народной Республики предложения об отмене или приостановлении действия нормативных правовых актов органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, иных государственных органов, в случае их несоответствия Конституции Донецкой Народной Республики, международным договорам Донецкой Народной Республики, законам, актам Главы и Совета Министров Донецкой Народной Республики;
- •обеспечивает осуществление контроля за правильностью и своевременностью опубликования зарегистрированных Министерством юстиции Донецкой Народной Республики нормативных правовых актов;
- •передает сведения о нормативных правовых актах, применяемых без государственной регистрации в средства массовой информации и Генеральную Прокуратуру Донецкой Народной Республики;



- •осуществляет систематизированный учет поступивших на государственную регистрацию нормативных правовых актов, в том числе прошедших государственную регистрацию, в государственной регистрации которых отказано, не подлежащих государственной регистрации, возвращенных без регистрации для доработки, регистрация которых отменена, и их хранение;
- •в установленном законодательством порядке предоставляет сведения, содержащиеся в Государственном реестре нормативных правовых актов, в Государственной информационной системе нормативных правовых актов Донецкой Народной Республики;
- •участвует в издании сборников законодательных актов, журналов правового характера;
- •осуществляет контроль и руководство за деятельностью территориальных отделов юстиции по вопросам регистрации нормативных правовых актов, учета и систематизации законодательства;

#### Департамент в пределах своей компетенции осуществляет следующие функции:

19-21

- •составляет протоколы об административных правонарушениях в сфере государственной регистрации нормативных правовых актов;
- •осуществляет официальную систематизацию нормативных правовых актов Донецкой Народной Республики;
- •разрабатывает инструктивно-методические материалы, аналитические статьи;

22-23

- •организовывает семинары, стажировки с сотрудниками территориальных органов юстиции, органов государственной власти и местного самоуправления;
- •обеспечивает аккредитацию и нормативное правовое регулирование в сфере аккредитации экспертов, экспертных организаций по правовой экспертизе проектов нормативных правовых актов Донецкой Народной Республики.

• Перед каждым структурным подразделением Департамента стоят задачи, выполнение которых направлено на осуществление контроля за соответствием ведомственных нормативных правовых актов актам более высокого уровня.

Возникновение института государственной регистрации нормативных правовых актов в самом начале демократических преобразований в нашей Республике было оправдано тем, что министерства и ведомства регламентировали практически любые вопросы в регулируемой ими сфере. От эффективности работы по государственной регистрации нормативных правовых актов зависят защита прав и свобод граждан, отсутствие барьеров в предпринимательстве, вопросы совершенствования законодательства. Важность и значение государственной регистрации заключается не только в контроле за законностью нормотворчества. Факт государственной регистрации является необходимым условием для вступления нормативных правовых актов в силу, а отсутствие такового - достаточным основанием для суда, чтобы признать не прошедший государственную регистрацию акт недействительным.

В настоящее время государственная регистрация нормативных правовых актов осуществляется в соответствии с Законом Донецкой Народной Республики «О нормативных правовых актах», принятым 7 августа 2015 года (далее – Закон о НПА), и Порядком представления нормативных правовых государственную актов регистрацию их государственной регистрации, проведения Постановлением Правительства утвержденным Донецкой Народной Республики 05.12.2019 № 39-13 (далее - Порядок регистрации).

В январе 2015 года, с целью осуществления контроля нормотворческой ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ Органов исполнительной власти и предотвращения издания ведомственных актов, противоречащих Конституции Донецкой Народной Республики и законам Донецкой Народной Республики, Министерством ЮСТИЦИИ. рамках полномочий, утвержден приказом от 14.01.2015 № 3 Временный Порядок представления нормативных правовых актов на государственную регистрацию в Министерство Донецкой Народной Республики и ЮСТИЦИИ проведения их государственной регистрации.

Также в январе 2015 года был разработан и Государственный реестр нормативных правовых актов Донецкой Народной Республики (далее – Государственный реестр), в который вносятся нормативные правовые акты, подлежащие государственной регистрации.

Таким образом, с 14 января 2015 года Департаментом осуществляется государственная регистрация нормативных правовых актов «министерств, других центральных органов исполнительной власти, а также других органов, акты которых в соответствии с законодательством подлежат государственной регистрации».

В течение пяти лет процедура государственной регистрации менялась.

Так, Постановлением Совета Министров Донецкой Народной Республики от 12.02.2016 № 1-15 утвержден Порядок представления нормативных правовых актов на государственную регистрацию и проведения их государственной регистрации. А Постановлением Совета Министров Донецкой Народной Республики от 10.03.2017 № 3-62 Порядок представления нормативных правовых актов на государственную регистрацию и проведения их государственной регистрации принят в новой редакции.

За пять лет Департаментом проанализировано более **4 500** нормативных правовых актов, представленных правотворческими органами в Министерство юстиции для проведения государственной регистрации, из которых:

зарегистрировано 3 422 акта;

возвращено для доработки 404 акта,

признано не подлежащими регистрации 184 акта;

отказано в государственной регистрации 83 актов;

возвращены органам без рассмотрения 177 актов.

Государственная регистрация является многоэтапным процессом, благодаря которому нормативный правой акт анализируется несколькими специалистами.

Итак, оригинал и три копии нормативного правового акта поступают в Министерство юстиции и проходят регистрацию как входящая корреспонденция, а затем передаются в Департамент. С этого дня начинается процедура государственной регистрация, срок проведения которой составляет 15 рабочих дней. В течение 7 рабочих дней проводятся правовая и антикоррупционная экспертизы акта. Соответственно, регистрация акта в день его представления в Министерство юстиции невозможна. Необходимо отметить, что в случае несоответствия представленных органом документов требованиям Порядка регистрации, документы оставляются без рассмотрения и возвращаются правотворческому органу.

По результатам проведения правовой и антикоррупционной экспертиз составляются заключения, на основании которых принимается одно из решений: зарегистрировать акт, возвратить без регистрации, отказать в государственной регистрации, признать не подлежащим государственной регистрации. Необходимо отметить, что на любой стадии государственной регистрации у правотворческого органа есть право отозвать нормативный правовой акт.

Следует обратить внимание, что в соответствии с новым Порядком регистрации сотрудниками Департамента рабочая встреча с представителями правотворческого органа, с целью обсуждения выявленных при проведении экспертиз нарушений в нормативном правовом акте, не проводится. Кроме того, у правотворческого органа нет права устранить выявленные нарушения в рабочем порядке.

Отдельно необходимо остановиться на проведении правовой экспертизы, которая осуществляется в соответствии с Порядком проведения правовой экспертизы нормативных правовых актов, представленных на государственную регистрацию в Министерство юстиции Донецкой Народной Республики, утвержденным приказом Министерства юстиции.

Департаментом при проведении государственной регистрации нормативных правовых актов осуществляется их правовая экспертиза, то есть исследование таких актов в целях определения их качества, соответствия законодательству и правилам юридической техники.

В результате проведения правовой экспертизы Департаментом обеспечивается недопущение принятия нормативных правовых актов, не соответствующих Конституции Донецкой Народной Республики, **действующему** иному законодательству Донецкой Народной Республики, нарушающих права, свободы законные интересы граждан Народной Донецкой Республики.

По результатам выполненной работы готовятся заключения о проведении экспертизы нормативных правовых актов, представленных государственную регистрацию, последующего принятия решения о возможности осуществления государственной регистрации нормативных в Едином правовых актов государственном реестре нормативных правовых актов.

того, в январе 2020 года, в повышения языкового и качества нормативных актов, представленных на государственную регистрацию Министерство юстиции, обеспечения соответствия их текстов нормам современного русского литературного языка с учетом предложения рекомендаций по устранению орфографических и пунктуационных ошибок, Департаментом разработана Инструкция по проведению сверки соответствия текста электронной копии нормативного правового акта оригиналу на бумажном носителе и лингвистической корректировки нормативных актов, представленных  $R\Lambda\Delta$ государственной регистрации в Министерство юстиции Донецкой Народной Республики, утвержденная приказом Министерства юстиции.

Путем проведения правовой экспертизы выполняются поставленные Министерством перед ЮСТИЦИИ важнейшие задачи по формированию совершенствованию нормативной правовой базы Донецкой Народной Республики нормативного правового регулирования, обеспечению защиты прав и законных интересов личности и государства в правотворческом процессе.

С момента введения в мае 2015 года института правовой экспертизы нормативных правовых актов проведено более 3 тысяч правовых экспертиз нормативных правовых актов, в результате которых в более чем в 70 % актов выявлены нарушения.

Вместе с тем необходимо отметить, что за последнее время увеличилось количество актов, в которых не выявлены какие-либо нарушения, что свидетельствует о возросшем внимании правотворческих органов к вопросам государственной регистрации нормативных правовых актов. Отмеченная положительная тенденция прослеживается в связи с усилением со стороны Министерства юстиции контроля соблюдения законодательства в сфере государственной регистрации нормативных правовых актов, а также вследствие оказываемого Департаментом содействия правотворческим органам по вопросам государственной регистрации нормативных правовых актов (проведение семинаров, рабочих встреч, предоставление разъяснений и т.п.).

Следует отметить, что реализация указанных функций сопряжена с проблемами и сложностями, обусловленными началом формирования в Донецкой Народной Республике системы законодательства. Так, частью 2 статьи 30 Закона о НПА установлена необходимость проведения правовой и антикоррупционной экспертиз проектов нормативных правовых актов, подготавливаемых государственными органами исполнительной власти.

Однако на сегодняшний день отсутствуют нормативные правовые акты, устанавливающие правила и методику проведения правовой экспертизы проектов нормативных правовых актов, так как вышеуказанным Законом не определен орган, уполномоченный на разработку указанных актов.

Таким образом, в связи с отсутствием необходимых нормативных правовых актов, правотворческие органы Донецкой Народной Республики лишены возможности проведения полноценной правовой экспертизы подготовленных проектов нормативных правовых актов, и правовая экспертиза таких актов может быть проведена исключительно на стадии государственной регистрации нормативного правового акта в Департаменте.

На сегодняшний день результатами отсутствия необходимой законодательной базы в сфере проведения правовой экспертизы правотворческими органами на стадии подготовки нормативных правовых актов являются сложность анализа нормативных правовых актов на предмет соблюдения юридической техники, а также наличия в них коллизионных норм и пробелов в праве.

При проведении правовых экспертиз приоритетными задачами в области экспертизы норм должны быть:

установление полномочий правотворческого органа на издание нормативного правового акта

оценка качества, обоснованности и своевременности принятия нормативного правового акта, соблюдения требований юридической техники оценка
представленного на
государственную
регистрацию
нормативного
правового акта на
соответствие
Конституции и
действующему
законодательству

определение
эффективности
нормативного
правового акта и
выявление социальных,
экономических,
научно-технических,
экологических и иных
отрицательных
последствий принятия
проекта в качестве
нормативного
правового акта

Кроме того, Департаменту на основании пункта 4.1.21 Положения о Министерстве юстиции делегированы полномочия по осуществлению процедуры отмены государственной регистрации нормативных правовых актов в соответствии с Порядком отмены государственной регистрации нормативных правовых актов в органах юстиции Донецкой Народной Республики, утвержденным приказом Министерства юстиции.

Отмена нормативного правового акта является инструментом недопущения противоречий и несогласованности в системе источников права и осуществляется с целью устранения дефектов в правовой сфере. Такое решение может быть принято исключительно в отношении нормативных правовых актов, прошедших государственную регистрацию.

С целью осуществления контроля соблюдения правотворческими органами законодательства в сфере государственной регистрации и систематизации нормативных правовых актов Департаментом осуществляются выездные и документарные проверки, в соответствии с Порядком осуществления мероприятий контроля соблюдения законодательства в сфере государственной регистрации нормативных правовых актов, утвержденным приказом Министерства юстиции от 19.04.2016 № 315.

С момента принятия Порядка, проведено 53 проверки органов исполнительной власти и местных администраций.

Кроме того, осуществляется текущий контроль, который включает в себя несколько направлений, подлежащих оперативным проверкам:

- анализ ежеквартальных перечней нормативных правовых актов, предоставляемых правотворческими органами, на предмет наличия нормативных правовых актов подлежащих государственной регистрации, но не представленных на государственную регистрацию;
- анализ информации об официальном опубликовании нормативных правовых актов, прошедших государственную регистрацию, на предмет соблюдения срока, установленного законодательством для официального опубликования, а также полноты и достоверности опубликованной копии нормативного правового акта, соответствия источника официального опубликования требованиям законодательства Донецкой Народной Республики;
- мониторинг законодательства на предмет издания нормативных правовых актов, подлежащих включению в Государственную информационную систему нормативных правовых актов Донецкой Народной Республики, но не предоставленных в Министерство юстиции Донецкой Народной Республики, необходимости издания новых нормативных правовых актов, а также нормативных правовых актов, нуждающихся в отмене, изменении.

Необходимо отметить, что в структуру Министерства юстиции входят 17 городских, районных, горрайонных управлений юстиции: Амвросиевское, Старобешевское, Новоазовское, Тельмановское районные, Донецкое, Дебальцевское, Докучаевское, Горловское, Енакиевское, Ждановское, Кировское, Макеевское, Снежнянское, Торезское, Харцызское городские, а также Шахтерское и Ясиноватское горрайонные.

Департамент курирует их деятельность в сфере государственной регистрации и систематизации нормативных правовых актов. Контроль деятельности подведомственных Министерству юстиции территориальных управлений юстиции заключается в проведении выездных проверок, оказании методической и практической помощи, проведении стажировок, а также проведении семинаров, на которых обсуждаются наиболее проблемные вопросы, связанные с процедурой проведения государственной регистрации, организацией взаимодействия с местными администрациями.

Совершенствование законодательства в сфере государственной регистрации нормативных правовых актов привело к увеличению количества задач, поставленных перед Министерством юстиции, необходимости комплексного нормативного правового регулирования ряда вопросов на уровне Министерства юстиции, а также разработки и внедрения информационных правовых систем. Интенсификация развития правовой системы Донецкой Народной Республики привела к углублению и усложнению деятельности в сфере государственной регистрации нормативных правовых актов.

Для полноты понимания особенностей работы Департамента СЛЕДУЕТ уделить внимание рассмотрению статей 38, 39, 42, 62 Закона о НПА, которые являются одними из основополагающих подразумевающих полномасштабную статей, информатизацию правотворческой деятельности, а сам Закон о НПА при этом стал отправной точкой для начала активной фазы по разработке и внедрению информационных технологий правотворческой деятельности в Донецкой Народной Республике.

И действительно, развитие современного государства невозможно представить без полноценной интеграции информационных технологий во все сферы деятельности. Юриспруденция, безусловно, не исключение.

Согласно статье 1 Конституции Донецкой Народной Республики, Донецкая Народная Республика является демократическим правовым социальным государством. Соответственно, государством должно обеспечиваться верховенство права и закона.

- Ключевыми элементами при обеспечении реализации конституционных прав граждан являются:
- организация гласности деятельности органов государственной власти;
- гарантия доступности информации, в первую очередь, правовой;
- реализация общественного контроля за органами государственной власти;
- выстраивание эффективного диалога и взаимодействия государства с гражданским обществом.

Таким образом, в Основном Законе Донецкой Народной Республики закреплены приоритетные направления государственной политики, требующие своевременных и современных решений.

Именно поэтому при построении правовой системы Донецкой Народной Республики совершенно недопустимо было игнорировать возможности телекоммуникационных систем и интернет-технологий. Кроме того, в условиях военных действий и ограниченности денежных ресурсов, остро стоял вопрос в максимальном результате при минимальных затратах.

Частью 2 статьи 7 Конституции Донецкой Народной Республики предусмотрено, что законы Донецкой Народной Республики подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Нормативные правовые акты Донецкой Народной Республики, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы для всеобщего сведения.

В соответствии со статьей 38 Закона о НПА зарегистрированные нормативные правовые акты вносятся в Государственный реестр нормативных правовых актов, исключительное создание и ведение которого осуществляет Министерство юстиции.

Статьей 62 Закона о НПА установлено, что нормативные правовые акты Донецкой Народной Республики, в том числе нормативные правовые акты органов местного самоуправления, подлежат включению в Государственную информационную систему нормативных правовых актов Донецкой Народной Республики (далее – ГИС НПА ДНР). Включение нормативных правовых актов в ГИС НПА ДНР, поддержание этих актов в контрольном состоянии и их хранение осуществляются Министерством юстиции.

Введение в действие указанных норм обозначило необходимость проведения в максимально короткие сроки мероприятий по информатизации правотворческой деятельности, в части разработки и внедрения специализированного программного обеспечения. При этом особое внимание, в рамках обозначенных мероприятий, должно было быть уделено вопросам информационной прозрачности деятельности органов государственной власти и доступности правовой информации.

Требование к публичности деятельности органов государственной власти обусловлено, в первую очередь, нормой статьи 7 Конституции Донецкой Народной Республики и статьями 39, 42 Закона о НПА. Ключевое требование статьи 7 Конституции Донецкой Народной Республики и статьи 39 Закона о НПА заключается в обязательности официального опубликования нормативных правовых актов.

Обеспечение публичности деятельности органов государственной власти и доступности правовой информации являются основополагающими направлениями работы ГИС НПА ДНР.

Разработка ГИС НПА ДНР началась в ноябре 2015 года. Первоначально, система задумывалась как информационный pecypc, обеспечивающий аккумулирование текстов нормативных правовых актов. Однако в процессе разработки и изучения опыта стран СНГ концепция была изменена и дополнена следующими требованиями:

- 1) текст нормативного правового акта должен отображаться в удобном для чтения виде;
- 2) вместе с нормативным правовым актом размещается информация относительно его действия и изменения;
- 3) в системе хранятся и доступны для просмотра все редакции нормативного правового акта;
- 4) приложения к нормативным правовым актам хранятся в формате текстового документа, доступного для скачивания;
- 5) отсылочные нормы, содержащиеся в нормативных правовых актах, должны содержать прямую ссылку на указанную структурную единицу, нормативный правовой акт;
- 6) поиск нормативных правовых актов обеспечивается посредством внутрисистемного поиска.

В декабре 2015 года было подготовлено техническое задание на разработку программного обеспечения для ГИС НПА ДНР и с этого момента начался процесс написания программного кода. Параллельно с программнотехнической частью Министерством юстиции прорабатывалась нормативная правовая база для реализации норм Закона о НПА. Результатом этой работы стало принятие Советом Министров Донецкой Народной Республики Постановления от 12.02.2016 № 1-16 «Об утверждении Порядка ведения Государственного реестра нормативных правовых актов Донецкой Народной Республики и предоставления сведений, содержащихся в нем» и Постановления 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», в связи с чем **УСТОНОВЛЕН ПОРЯДОК ВЕДЕНИЯ ДВУХ** ключевых информационноправовых ресурсов, обозначена их взаимосвязь и иерархия, а также роль в формировании правовой системы Донецкой Народной Республики.

1 апреля 2016 года выполнен ввод ГИС НПА ДНР в эксплуатацию в тестовом режиме. В рамках тестирования выполнялось:

- 1) взаимодействие с пользователями системы;
- 2) исправление выявленных ошибок:
- 3) наполнение системы нормативными правовыми актами:
- 4) анализ функциональных возможностей системы:
  - 5) разработка новых функциональных возможностей.

Кроме того, Министерством юстиции была проведена разъяснительная работа с органами государственной власти относительно необходимости предоставления нормативных Правовых актов для включения в ГИС НПА ДНР. Безусловно, на данном этапе возник ряд трудностей, связанных с нежеланием органов государственной власти предоставлять нормативные правовые акты для размещения в публичном доступе, с утратой некоторых нормативных правовых актов, с наличием электронных копий нормативных правовых актов в виде скан-копий плохого качества.

В связи с чем, помимо наполнения ГИС НПА ДНР вновь принятыми нормативными правовыми актами, Департаментом проводится работа по восстановлению информационно-правового фонда Донецкой Народной Республики и размещения нормативных правовых актов в ГИС НПА ДНР.

Департаментом прилагается максимум усилий для действительно качественной работы ГИС НПА ДНР и превращения, в перспективе, в достойную информационно-правовую систему, ни в чем не уступающую аналогичным системам в странах СНГ.

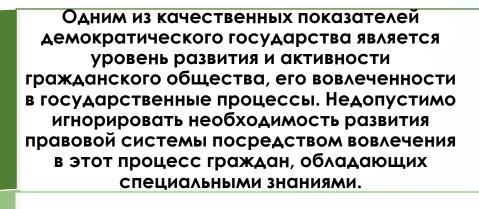
Официальным интернет-ресурсом ГИС НПА ДНР является <a href="https://gisnpa-dnr.ru/">https://gisnpa-dnr.ru/</a>.

За время существования ГИС НПА ДНР (почти 4 года) в систему включено около 7 000 нормативных правовых актов и 2 000 редакций нормативных правовых актов.

Проводится планомерная работа по развитию ГИС НПА ДНР за счет введения новых функциональных возможностей, внедрения усовершенствованных инструментов поиска, повышения удобства работы с текстами нормативных правовых актов.

На сегодняшний день в разработке находится модуль ГИС НПА ДНР, предназначенный для размещения проектов нормативных правовых актов. Планируется доработка ГИС НПА ДНР в части повышения точности информации о нормативном правовом акте, его действии и этапах прохождения (от проекта к действующему нормативному правовому акту). Запланированные изменения частично затронут и внешний облик системы.

ГИС НПА ДНР является динамично развивающимся социально-ориентированным государственным проектом, направленным, прежде всего, на обеспечение реализации конституционных прав граждан и нормализацию взаимодействия государства и общества.



### Внедрение независимой правовой экспертизы проектов нормативных правовых актов позволит:

В качестве одной из основных задач реализации независимой правовой экспертизы можно назвать привлечение квалифицированных юридических кадров к общественному диалогу и выработку новой парадигмы, предполагающей активное развитие гражданского общества.

Важно понимать, что одну из ключевых ролей в формировании эффективной правовой системы играет степень ответственности органов государственной власти и местного самоуправления, в том смысле, что в первую очередь руководители этих органов должны осознавать важность независимой правовой экспертизы в контексте взаимодействия с обществом и выстраивания позитивного общественного диалога.

• С целью привлечения практикующих адвокатов, научных сотрудников, осуществляющих деятельность в сфере юриспруденции, а также в рамках реализации статьи 31 Закона о НПА, Министерством юстиции издан приказ от 11.07.2019 № 592 «Об утверждении Порядка аккредитации юридических и физических лиц в качестве экспертов (экспертных организаций), уполномоченных на проведение независимой правовой экспертизы проектов нормативных правовых актов».

 Введение в действие указанного приказа сопряжено с объективной необходимостью создания института независимой правовой экспертизы проектов нормативных правовых актов, первоочередной задачей которого является реализация общественного надзора за правотворческой деятельностью органов государственной власти.

- •сфокусировать внимание правотворческих органов на реальных вопросах, волнующих граждан Республики;
- повысить качество юридической техники нормативных правовых актов и детерминированность норм права, содержащихся в них;
- максимизировать контроль соответствия нормативных правовых актов Конституции и законам Донецкой Народной Республики;
- реализовать социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина;
- •проводить независимую мотивированную оценку проекта нормативного правового акта, включающую прогнозируемые последствия реализации нормативного правового акта, а также выявленные ошибки, противоречия, иные недостатки проекта нормативного правового акта.
- Таким образом, независимая правовая экспертиза позволяет консолидировать усилия государства и общества, направленные на установление справедливого правового порядка.
- Помимо реализации процедуры аккредитации юридических и физических лиц в качестве экспертов (экспертных организаций), уполномоченных на проведение независимой правовой экспертизы проектов нормативных правовых актов, Министерством юстиции в максимально короткий срок введен в эксплуатацию Государственный реестр экспертов (экспертных организаций), аккредитованных на проведение независимой правовой экспертизы проектов нормативных правовых актов Донецкой Народной Республики, открытые сведения которого размещаются на официальном сайте Министерства юстиции (https://minjust-dnr.ru/).

Это стало еще одним шагом в рамках осуществления правовой информатизации, который позволил упростить доступ к информации о действующих независимых экспертах и обеспечить непосредственное взаимодействие правотворческих органов и экспертов.

Институт независимой правовой экспертизы в Донецкой Народной Республике находится еще в начальной стадии развития, однако уже намечены необходимые мероприятия и поставлены задачи, выполнение которых позволит существенно преобразить в лучшую сторону правовую систему Донецкой Народной Республики.

Важную роль при издании правотворческими органами нормативных правовых актов играет их дальнейшая систематизация. Четко налаженный учет законодательства Донецкой Народной Республики необходим, прежде всего, для квалифицированного применения правовых норм в повседневной практической деятельности субъектов права.

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

Первой известной нам римской кодификацией были Законы XII Таблиц, V в. до н.э. (по существу, это была кодификация обычного права). Уже к концу республиканского периода ввиду огромного количества правовых норм, создаваемых разными способами (законы, эдикты преторов, ответы юристов), возникла потребность их кодификации, которая так и не была осуществлена.

в. н.э. по поручению императора Адриана были кодифицированы преторские эдикты юристом Юлианом. Эта кодификация фактически положила правотворческой конец деятельности претора. Постепенно угасала правотворческая юристов. Функции ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ создания права руках СКОНЦЕНТРИРОВАЛИСЬ Потребовалась императоров. кодификация уже императорских конституций. Вначале это были неофициальные кодификации. В конце III - начале IV в. н.э. были изданы один за другим два кодекса императорских конституций.

Для того чтобы понять важность систематизации, можно обратиться к истории.

Кодекс Грегориана – старейший сборник императорских конституций (II-III вв.).

Его продолжением стал кодекс Гермогениана (291-294 гг.). Предполагают, что оба кодекса были составлены высокопоставленными чиновниками, имевшими доступ к императорскому архиву. До нас они дошли лишь в других источниках.

Первой официальной кодификацией императорских конституций стал кодекс Феодосия, 438 г., включивший конституции от начала правления Константина Великого до Феодосия. Он состоял из 16 книг, включивших в себя более 3 тыс. конституций

На текущий момент, в соответствии со статьей 61 Закона о НПА, систематизация нормативных правовых актов является деятельностью по упорядочению и совершенствованию нормативных правовых актов, сведению их к определенной единой и согласованной системе путем внутренней и внешней обработки их содержания.

Официальную же систематизацию нормативных правовых актов осуществляет Министерство юстиции, в порядке, определенном Правительством Донецкой Народной Республики.

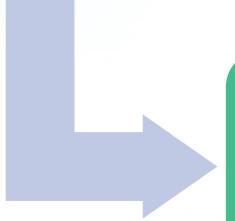
Одним из необходимых условий развития правового государства является формирование единого информационно - правового пространства, обеспечивающего полную правовую информированность граждан, юридических лиц, всех государственных и общественных структур, доступность правовых актов для всех заинтересованных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

Правовая наука и практика правового регулирования свидетельствуют, что одним из главных требований к законодательству 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.

# Подробнее остановимся на основных целях систематизации

• 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, упорядоченное ЧТО посредством систематизации нормативных Народной правовых актов Донецкой Республики законодательство ПОЗВОЛИТ эффективно быстро достаточно ориентироваться действующей СОВОКУПНОСТИ ОКТОВ.

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

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

#### 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
  - О 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 участвует в организации работы по систематизации законодательства Донецкой Народной Республики

Так, в соответствии с Положением о Министерстве юстиции Донецкой Народной Республики, утвержденным Указом Главы Донецкой Народной Республики от 27.05.2019 № 158, Министерство юстиции осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики и нормативному правовому регулированию, в том числе в сфере официальной систематизации нормативных правовых актов.

В целях реализации возложенных задач, Министерство юстиции: осуществляет учет и официальную систематизацию нормативных правовых актов Донецкой Народной Республики, а также контроль и координацию деятельности государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по осуществлению официальной систематизации нормативных правовых актов; определяет порядок контроля осуществления систематизации нормативных правовых актов государственными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления.

В целом, одно из ключевых направлений деятельности органов юстиции, такое как организация работы по систематизации законодательства, осуществляется на основании Постановления Правительства Донецкой Народной Республики от 18.10.2019 № 31-2 «Об утверждении Порядка осуществления систематизации нормативных правовых актов в Министерстве юстиции Донецкой Народной Республики, органах исполнительной власти и органах местного самоуправления (местных администрациях) Донецкой Народной Республики» и во исполнение Указа Главы Донецкой Народной Республики от 19.02.2016 № 36 «Об утверждении Классификатора нормативных правовых актов».

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

На сегодняшний день систематизация законодательства играет важную роль в осуществлении всеми органами власти правотворческой деятельности.

#### Проблемными вопросами в сфере систематизации нормативных правовых актов являются:

**Н**еосуществление правотворческими органами анализа различных сфер правоотношений для определения вопросов, нуждающихся в правовом урегулировании.

**И**здание правотворческими органами нормативных правовых актов, содержащих коллизионные, дублирующие нормы, а также нормативных правовых актов, направленных на частичное урегулирование правоотношений.

**И**здание правотворческими органами множества нормативных правовых актов, регулирующих однотипные правоотношения, вместо одного комплексного нормативного правового акта.

**Н**еосуществление правотворческими органами мониторинга обновления законодательства Донецкой Народной Республики.

**Н**еосуществление правотворческими органами систематизации нормативных правовых актов, а также пересмотра их на предмет актуальности и соответствия действующему законодательству Донецкой Народной Республики.

**П**одмена правотворческими органами общеобязательных нормативных правовых актов локальными нормативными правовыми актами. Нормативны<mark>е п</mark>равовые акты Донецкой Народной Республики, поступающие в Министерство юстиции, поддерживаются в контрольном состоянии.

С 2014 года Департаментом осуществлен учет и систематизация более 8 000 актов документального фонда, которые сформированы в книги и составляют более 350 томов документального фонда актов Главы, Правительства, Народного Совета, государственных органов исполнительной власти Донецкой Народной Республики.

В настоящее время актуальной стала необходимость мониторинга актов, поскольку результатом систематизации должен стать СВОД ЗАКОНОВ Донецкой Народной Республики как высшая форма систематизации – полное систематизированное собрание законодательных актов Донецкой Народной Республики.

Подводя ИТОГИ работы Министерства сфере государственной ЮСТИЦИИ регистрации систематизации И нормативных правовых актов, а также информатизации правотворческой ДЕЯТЕЛЬНОСТИ развития института правовой независимой экспертизы проектов нормативных правовых актов, необходимо отметить существенную роль направлений В обеспечении данных единства правового пространства, КОТОРЫЕ ЯВЛЯЯСЬ ОСНОВОПОЛАГАЮЩИМИ В Министерства ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЮСТИЦИИ, приобрели за 5 лет особую актуальность.

Департамент, Kak структурное Министерства подразделение юстиции, направлений, аккумулирует множество прямо влияющих на скорость и качество формирования правовой системы Донецкой Народной Республики. По сути, деятельность Департамента направлена на реализацию механизма административно-правового конечной целью которого регулирования, является повышение качества принимаемых управленческих решений, защита прав и свобод граждан, развитие гражданского общества и правового демократического государства.

#### мы можем гордиться собой