

**ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ, ВЫЯВЛЕНИЕ,
УСТРАНЕНИЕ ПРОБЕЛОВ
НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ В
МЕХАНИЗМЕ ПРАВОТВОРЧЕСТВА.**

1) 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;

2) осуществляет государственную регистрацию нормативных правовых актов органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и иных государственных органов, нормативные правовые акты которых подлежат государственной регистрации;

3) ведет Государственный реестр нормативных правовых актов органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и иных государственных органов, нормативные правовые акты которых подлежат государственной регистрации;

4) обеспечивает ведение Государственной информационной системы нормативных правовых актов Донецкой Народной Республики;

5) осуществляет официальную систематизацию нормативных правовых актов Донецкой Народной Республики.

Потребность в систематизации очень актуальна для законодательства Донецкой Народной Республики, так как число действующих нормативных актов постоянно растет. Издаются новые нормативные акты, существенно меняющие характер и основные принципы правового регулирования. Поэтому, если сейчас не заниматься упорядочением действующей нормативной базы, которая увеличивается весьма быстрыми темпами, в будущем возникнут большие трудности в нахождении и использовании действующих норм права.

Ситуация осложняется еще и тем, что нужно также урегулировать вопрос формально действующих нормативных актов и их частей, которые полностью либо частично противоречат новым нормативным решениям или попросту безнадежно устарели.

Систематизация законодательства объективно отражает состояние юридической науки и практики государства.

В юридической науке необходимость в систематизации возникает тогда, когда из-за неупорядоченности в массиве нормативных правовых актов становится неудобным пользоваться правовыми нормами. Даже если упорядочивается система правовых актов, все равно преследуется цель обеспечить удобство пользования нормами.

В практике, систематизация чаще всего определяется как:

1) упорядочение и совершенствование действующего нормативного правового материала путем его обработки и изложения по определенной системе в виде сборников актов или в форме сводных кодификационных актов;

2) объединение отдельных нормативных правовых актов в единую, внутренне согласованную систему;

3) целенаправленное упорядочение форм выражения права, осуществляемое с целью устранения несогласованностей между нормами права, очистки правовой системы от устаревших правовых норм и установления новых норм, соответствующих достигнутому уровню развития общества;

4) упорядочение действующих законов, всех нормативных актов, приведение юридических норм в упорядоченную, согласованную систему.

ЧТО ЗНАЧИТ ВЫЯВИТЬ СУЩЕСТВУЮЩИЕ ПРОБЕЛЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И В ПОСЛЕДСТВИИ ИХ УСТРАНИТЬ?

Деятельность по выявлению и устранению пробелов нормативных правовых актов представляет собой единую систему действий и процедур, позволяющих установить наличие пробела, причину его возникновения, и с учетом полученной информации внести соответствующие изменения в законодательство.

Деятельность по предупреждению пробелов нормативных правовых актов осуществляется на этапах правообразования и собственно правотворчества: данная деятельность призвана как изначально не допустить возникновения пробела, так и выявить его на стадии разработки проекта нормативного правового акта. Деятельность по изначальному созданию нормативного правового акта именуется основным правотворчеством.

Деятельность по выявлению пробелов нормативных правовых актов осуществляется после вступления нормативного правового акта в силу посредством осуществления оценки результатов его действия.

Деятельность по устранению пробелов нормативных правовых актов осуществляется в рамках дополнительного правотворчества, то есть внесения изменений в действующую редакцию нормативного правового акта, направленных на ликвидацию пробела нормативного правового акта.

Многие изменения вносятся ввиду допущения пробелов в первоначальной редакции нормативного правового акта.

Деятельность по выявлению пробелов нормативного правового акта позволяет увидеть имеющиеся в нормативном правовом акте несовершенства, предотвратить возникновение аналогичных пробелов в будущем, а деятельность по устранению пробелов нормативных правовых актов способствует улучшению качества нормативного правового акта посредством внесения изменений в действующее законодательство.

Действующее законодательство постоянно развивается. Важным условием совершенствования действующего законодательства является соблюдение требований юридической техники, поскольку на практике встречается достаточно много различных нарушений со стороны субъектов правотворчества.

СИСТЕМАТИЗАЦИЯ ПОЗВОЛЯЕТ:

1) ВЫЯВИТЬ СУЩЕСТВУЮЩИЕ ПРОБЕЛЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ВПОСЛЕДСТВИИ ИХ УСТРАНИТЬ;

2) ПОВЫСИТЬ ЭФФЕКТИВНОСТЬ ДЕЙСТВУЮЩЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА;

3) СОДЕЙСТВОВАТЬ ИЗУЧЕНИЮ И ИССЛЕДОВАНИЮ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ.

Приведем
небольшой пример
по поводу
стабильности
законодательства
проведа параллель с
медициной.

Лекарство, назначенное врачом, начинает действовать не сразу, то есть лишь по истечению определенного времени. Нормативный правовой акт начинает оказывать положительное воздействие на регулируемые общественные отношения не сразу, - требуется время для осознания его положений, отработки механизмов реализации принятых норм.

Однако на практике многие нормативные правовые акты не проходят этого «цикла внедрения», а изменяются буквально сразу же после их принятия. Это ведет к тому, что граждане не успевают следить за изменениями (тем более разбираться и ориентироваться в них), перестают доверять власти, так как не видят в ее действиях четкой направленности, ориентации на защиту прав человека, воспринимают нарушение законодательства как закономерный ответ на несправедливость и неопределенность.

Изменение нормативного правового акта является неотъемлемой составной частью нормотворческого процесса.

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.

При внесении изменений в нормативные правовые акты применяется определенная технология поддержания акта в контрольном состоянии, предусмотренная Постановлением Правительства Донецкой Народной Республики от 18 октября 2019 года № 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, позволяющая сохранить после изменений системность законодательства и избежать путаниц, повторений, пробелов и коллизий.

Вместе с тем, при реализации возложенных на Министерство юстиции Донецкой Народной Республики задач, выявляются случаи несоблюдения органами исполнительной власти и иными органами Донецкой Народной Республики требований статьи 47 Закона Донецкой Народной Республики «О нормативных правовых актах» (далее - Закон), что влияет на процедуру упорядочения нормативных правовых актов, сведения их к определенной единой и согласованной системе путем внутренней обработки их содержания.

ПРАВИЛА ВНЕСЕНИЯ ИЗМЕНЕНИЙ В НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ

В соответствии с частью второй статьи 47 Закона внесением изменений считается:

- 1) замена слов, цифр;
- 2) исключение слов, цифр, предложений;
- 2¹) признание утратившей силу структурной единицы;
- 2²) исключение структурных единиц не вступившего в силу нормативного правового акта;
- 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.

Если меняется менее половины текста в которые необходимо внести изменения, применяются правила части второй статьи 47 Закона (замена слов, цифр; исключение слов, цифр, предложений; дополнение структурной единицы новыми словами, цифрами или предложениями).

Все изменения и дополнения в нормативный правовой акт вносятся путем принятия специального изменяющего акта той же юридической силы.

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 нормативного правового 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 сохранить сквозную нумерацию этих составляющих.

Структурная единица акта излагается в новой редакции в случаях если необходимо внести существенные изменения в данную структурную единицу, если вносимые изменения, по объему, составляют более

половины текста 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 признания акта утратившим силу (полностью или частично), это может быть сделано двумя способами.

Во – первых, для признания действующего акта утратившим силу 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 признания акта утратившим силу 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.

От качества и полноты вносимых в текст акта изменений, зависит выявление основных проблем и противоречий в сфере осуществления систематизации.

Грамотно спланированная деятельность по предупреждению, выявлению и устранению пробелов нормативных правовых актов, осуществляемая на всех этапах механизма правотворчества будет способствовать системному совершенствованию законодательства и обеспечит комплексное соблюдение требований юридической техники.

ПОДГОТОВЛЕНО

Отделом кодификации и систематизации НПА
Департамента регистрации НПА
Министерства юстиции ДНР

г. Донецк, 2020