Анализ правовых экспертиз
проектов нормативных правовых актов Луганской Народной Республики, разработанных исполнительными органами, а также нормативных правовых актов, принятых данными органами и предоставленных в Минюст ЛНР на государственную регистрацию, за I квартал 2026 года

В соответствии с Положением о Министерстве юстиции Луганской Народной Республики и Регламентом Правительства Луганской Народной Республики (далее – Регламент) отдел государственной регистрации и правовой экспертизы нормативных правовых актов Минюста ЛНР (далее – отдел) осуществляет проведение правовой экспертизы проектов законов ЛНР, указов Главы ЛНР и постановлений Правительства ЛНР, имеющих нормативный характер (далее – проекты НПА).

Основная задача правовой экспертизы – оценить соответствие проектов НПА актам более высокой юридической силы, выявить возможные внутренние противоречия и пробелы в правовом регулировании соответствующих отношений, проверить соблюдение правил юридической техники и определить наличие или отсутствие коррупциогенных факторов. На основе результатов правовых экспертиз Минюст ЛНР дает соответствующее заключение.

Согласно Порядку подготовки и государственной регистрации нормативных правовых актов исполнительных органов Луганской Народной Республики, утвержденному постановлением Правительства Луганской Народной Республики от 07.06.2024 № 124/24 (далее – Порядок), отдел осуществляет правовую экспертизу нормативных правовых актов, изданных исполнительными органами Луганской Народной Республики (далее – ведомственные НПА), при проведении их государственной регистрации.

Правовая экспертиза ведомственных НПА включает проверку соответствия их назначения и целей, сферы правового регулирования, полномочий органа, принимающего акт, содержащихся в них положений требованиям действующего федерального и регионального законодательства, оценку соответствия ведомственного НПА принципам юридической техники, а также анализ на предмет наличия потенциальных возможностей для возникновения коррупции.

Итогом правовой экспертизы ведомственного НПА становится решение о возможности его государственной регистрации, об отказе в регистрации, о возвращении акта исполнительному органу, предоставившему документ на государственную регистрацию, без проведения процедуры регистрации в случае несоблюдения порядка представления акта на государственную регистрацию либо о признании документа не нуждающимся в государственной регистрации.

Перед началом правовой экспертизы специалисты отдела проводят предварительный анализ содержания проектов НПА и ведомственных НПА в целях установления их соответствия нормативности, а также соблюдения требований Регламента и Порядка в части соблюдения процедуры их представления на правовую экспертизу или государственную регистрацию.

Основным критерием, отличающим нормативный правовой акт от ненормативного правового акта, является наличие в акте норм права.

При определении нормативности правового акта специалисты отдела руководствуются постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами».

Пунктом 2 указанного постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации определены признаки, характеризующие нормативный правовой акт:

принятие (издание) правового акта в установленном порядке управомоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, уполномоченной организацией или должностным лицом;

наличие в акте правовых норм (правил поведения), направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений;

правовые нормы обязательны к исполнению для неопределенного круга лиц;

правовой акт рассчитан на неоднократное применение.

Только наличие всех вышеуказанных признаков в правовом акте позволяет сделать вывод о его нормативности.

За I квартал 2026 года в Минюст ЛНР поступило на правовую экспертизу 149 проектов НПА и 72 ведомственных НПА для государственной регистрации.

Анализ содержания проектов НПА Правительства ЛНР, разработанных исполнительными органами и представленных в соответствии с требованиями Регламента, показал, что 4 проекта не обладали признаками, характеризующими нормативный правовой акт.

Установлено, что данные проекты не содержали общеобязательных норм, адресованных неопределенному кругу лиц, носили индивидуальный характер и были направлены на разрешение организационных вопросов в рамках исполнения актов более высокой юридической силы.

В результате анализа содержания ведомственных актов 1 приказ, согласно пункту 4 Порядка, был признан не нуждающимся в государственной регистрации. В заключении Минюста ЛНР отмечено, что ведомственный акт предназначен для урегулирования отношений, связанных с организацией и проведением единичного конкурса (конкретного мероприятия) и исчерпывается однократным его применением. Следовательно, правовой акт не обладает таким признаком нормативности, как многократность применения.

По итогам правовых экспертиз проектов НПА Минюстом ЛНР подготовлено и выдано 127 заключений, подтверждающих их соответствие актам более высокой юридической силы, отсутствие внутренних противоречий, пробелов в правовом регулировании соответствующих отношений и нарушений правил юридической техники, а также отсутствие коррупциогенных факторов.

В отношении 9 проектов НПА были составлены заключения, содержащие замечания относительно выявленных несоответствий федеральному законодательству и ошибок в юридической технике. В том числе по 2 проектам отмечено их преждевременное представление, поскольку они разработаны на основании нормативного правового акта, еще не вступившего в законную силу. В 4 проектах НПА выявлены коррупциогенные факторы, предусмотренные подпунктами «а», «б» и «ж» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96.

После выявления Минюстом ЛНР юридико-технических ошибок в ходе правовых экспертиз, с учетом обсуждения в рабочем порядке замечаний с исполнительными органами, 11 проектов НПА были отозваны их разработчиками для последующей доработки.

За I квартал 2026 года государственная регистрация проведена в отношении 70 ведомственных НПА.

В государственной регистрации 1 НПА отказано в связи с несоответствием его положений требованиям нормативного правового акта Луганской Народной Республики более высокой юридической силы.

Кроме того, в 17 ведомственных НПА были выявлены ошибки юридико-технического характера.

Важно отметить, что все выявленные нарушения своевременно устранены исполнительными органами, принявшими (утвердившими) нормативный правовой акт, в установленном порядке.

В ходе проведения правовых экспертиз в I квартале 2026 года коррупциогенные факторы, а также нарушения требований Порядка в ведомственных НПА Минюстом ЛНР не выявлены.

Анализ результатов проведенных правовых экспертиз позволяет выделить ряд наиболее распространенных нарушений и ошибок.

1. Несоблюдение требований к структуре и содержанию административных регламентов предоставления государственных услуг.

Это касается нарушений Правил разработки и утверждения исполнительными органами Луганской Народной Республики административных регламентов предоставления государственных услуг, утвержденных постановлением Правительства Луганской Народной Республики от 07.06.2024 № 122/24.

2. Некорректное определение предмета правового регулирования.

Отмечалось несоответствие применения статей федерального и регионального законодательства предмету регулирования в проектах НПА.

3. Несоответствие названия проекта НПА его содержанию.

Данная ошибка проявлялась в случаях, когда название проекта акта не отражало все вопросы, подлежащие урегулированию самим актом. В частности, название указывало исключительно на утверждение конкретного документа, при

этом в проекте постановления Правительства ЛНР предусматривались иные положения, направленные на установление соответствующих правоотношений.

4. Обширное и неоправданное дублирование норм федерального законодательства.

Так, в проектах НПА наблюдалось обширное дублирование положений статей федеральных законов вместо использования ссылок на соответствующие структурные единицы законодательного акта, что является эффективным способом исключения избыточного повторения.

Применение ссылок на другие нормативные правовые акты позволяет показать взаимную связь правовых норм, избежать повторений одних и тех же положений, а также сделать текст нормативного правового акта более компактным, логичным и удобным для восприятия.

5. Отсутствие сопроводительных документов (листов или писем согласования) к проектам НПА с заинтересованными органами.

При представлении проектов НПА на правовую экспертизу в Минюст ЛНР часто не прилагались необходимые согласования с исполнительными органами, чья сфера деятельности непосредственно связана с вопросами, содержащимися в этих проектах, что противоречит требованиям пункта 66 Регламента.

6. Несоответствие названия и (или) нумерации приложений к документам, предполагаемым к утверждению проектом НПА, названию и (или) нумерации, приведенным в тексте акта.

В проектах НПА допускалась отсылка на несуществующие приложения. В тексте (порядка, положения) указывались названия форм документов, подлежащих заполнению, с отсылкой на номер отсутствующего приложения, либо такие названия отличались от фактического названия формы документа в приложении.

7. Некорректное применение введенных в тексте проекта НПА сокращений.

Допускалось применение сокращений без предварительной расшифровки и без соблюдения единообразия в их использовании.

Согласно общим правилам юридической техники, для более удобного изложения последующего текста нормативного правового акта допустимо использование сокращений при условии, что они вводятся непосредственно после первого упоминания соответствующего словосочетания.

Действие сокращения распространяется исключительно в пределах одного нормативного правового акта. Если акт содержит приложения, сокращения необходимо вводить отдельно для постановляющей (распорядительной) части и для каждого из приложений.

8. Различные способы оформления дат в рамках одного нормативного правового акта.

В проектах НПА одновременно допускалось указание дат как в цифровом, так и в словесно-цифровом формате.

Как правило, такое неединообразное применение дат связано с невнимательностью лиц, готовивших проект акта, а также с копированием фрагментов из разных источников без приведения их к единому стилю.

9. Несоблюдение правил нумерации пунктов, подпунктов и их обозначения в нормативных правовых актах.

Частым нарушением как в проектах НПА, так и в ведомственных НПА являлось:

отсутствие единой сквозной нумерации структурных элементов;

нумерация различного формата в одном акте (например, в одном пункте подпункты 1, 2 и 3, а в другом – 3.4.1, 3.4.2);

пропуск номеров или дублирование номеров;

нарушение порядка обозначения подпунктов;

нумерация всех абзацев акта арабскими цифрами через точку с применением от двух до шести символов. При этом при использовании внутренних ссылок на любой из абзацев, независимо от количества указанных цифр, структурные единицы обозначались словом «пункт», что затрудняет ориентирование в документе и ухудшает его читаемость.

Несоблюдение правил нумерации может привести к затруднению применения норм, неясности структуры нормативного правового акта, осложнению понимания его содержания и корректного применения на практике.

Исходя из вышеизложенного, исполнительным органам при осуществлении правотворческой деятельности рекомендуется регулярно проводить анализ ранее допущенных ошибок, возникавших при разработке проектов НПА и утверждении ведомственных НПА; предварительно прорабатывать содержание планируемых документов; непрерывно контролировать соответствие разрабатываемых проектов НПА и ведомственных НПА действующему законодательству; повышать ответственность юридических служб за качество подготовки проектов НПА и заключений к ним; соблюдать установленные сроки и процедуры предоставления проектов НПА для правовой экспертизы и ведомственных НПА для государственной регистрации.