**МІНІСТЭРСТВА ЮСТЫЦЫІ РЭСПУБЛІКІ БЕЛАРУСЬ**

**МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ**

вул. Калектарная, 10, 220004, г. Мінск

Тэл./факс: 200-86-87, 200-97-55

E-mail: kanc@minjust.by

ул. Коллекторная, 10, 220004, г. Минск

Тел./факс: 200-86-87, 200-97-55

E-mail: kanc@minjust.by

|  |  |
| --- | --- |
| \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ № \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_  На № \_\_\_\_\_\_\_ от \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ | Государственные органы  по списку |
|  |  |

О направлении обобщения

Министерство юстиции направляет обобщение итогов проведения обязательной юридической экспертизы нормативных правовых актов Национального банка, Комитета государственного контроля, Управления делами Президента Республики Беларусь, Следственного комитета, Государственного комитета судебных экспертиз, Национальной академии наук Беларуси, министерств, иных республиканских органов государственного управления, областных, Минского городского Советов депутатов, областных, Минского городского исполнительных комитетов за период с 1 января по 30 июня 2021 года для сведения и руководства в работе.

Приложение: на 12 л. в 1 экз.

Заместитель Министра Н.Н.Филиппова

09 Солдатова-Толстова 200 25 44

**Обобщение итогов проведения обязательной**

**юридической экспертизы нормативных правовых актов**

**за период с 1 января по 30 июня 2021 года**

Во исполнение пункта 31 Указа Президента Республики Беларусь от 30 декабря 2010 г. № 711 «О некоторых вопросах осуществления обязательной юридической экспертизы нормативных правовых актов» Министерством юстиции обобщены итоги проведения обязательной юридической экспертизы (далее – экспертиза) нормативных правовых актов Национального банка, Комитета государственного контроля, Управления делами Президента Республики Беларусь, Следственного комитета, Государственного комитета судебных экспертиз, Национальной академии наук Беларуси, министерств, иных республиканских органов государственного управления, областных, Минского городского Советов депутатов, областных, Минского городского исполнительных комитетов (далее – нормотворческие органы) за период с 1 января по 30 июня 2021 года.

1 марта 2021 года вступил в силу новый Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее – ПИКоАП), в связи с чем в начале года нормотворческими органами велась активная работа по приведению своих нормативных правовых актов в соответствие с ПИКоАП.

В общей сложности экспертизу прошли более 40 нормативных правовых актов нормотворческих органов (далее – ведомственные акты), принятых в рамках реализации предусмотренной частью 2 статьи 3.29 ПИКоАП компетенции по наделению должностных лиц органов, ведущих административный процесс, полномочиями на составление протоколов об административных правонарушениях и подготовку дел об административных правонарушениях к рассмотрению (далее – наделение полномочиями).

В целях обеспечения надлежащей реализации заключительных положений ПИКоАП Министерством юстиции во взаимодействии с Национальным центром законодательства и правовых исследований в необходимых случаях формировались единообразные подходы к принятию соответствующих ведомственных актов, которые доводились до нормотворческих органов в процессе проведения экспертизы.

В частности, применительно к реализации нормы ПИКоАП, позволяющей государственным организациям принимать решения о наделении своих должностных лиц полномочиями, была высказана позиция о том, что соответствующая норма должна быть востребована, в первую очередь, когда государственная организация не имеет подчиненности государственному органу. В иных случаях в связи с наличием у решений о наделении полномочиями нормативного характера представляется наиболее обоснованным принятие таких решений государственным органом.

По вопросу о порядке утверждения форм процессуальных документов государственным органам было предложено в случае наличия необходимости в методологической помощи своим уполномоченным должностным лицам установить с соблюдением требований ПИКоАП соответствующие формы локальными правовыми актами.

В случае двойного подчинения территориальных органов при определении государственного органа, уполномоченного на принятие решения о наделении полномочиями, было предложено исходить из содержания таких полномочий, то есть, к чьей компетенции относятся полномочия в части ведения административного процесса (республиканского органа государственного управления или местного исполнительного и распорядительного органа), тот орган принимает решение о наделении полномочиями.

Государственным органам также было разъяснено, что исходя из совокупности норм пункта 22 части 1 статьи 1.4, статьи 3.29 ПИКоАП и пункта 10 части 1 статьи 1.10 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях, полномочиями на составление протоколов об административных правонарушениях и подготовку дел об административных правонарушениях к рассмотрению наделены исключительно должностные лица государственных органов (государственных организаций). Таким образом, наделение полномочиями должностных лиц негосударственных организаций является недопустимым.

В целом количественно-качественная характеристика экспертизы ведомственных актов выглядит следующим образом.

Общее количество поступивших в 1-м полугодии 2021 года на экспертизу ведомственных актов составило 857, рассмотрено с учетом остатка с прошлого отчетного периода 858 актов, в отношении 652 (76%) из них вынесены положительные заключения, отрицательные заключения вынесены в отношении 7 (0,8%) актов, возвращено без проведения экспертизы 95 (11,1%) актов и 104 (12,1%) акта отозвано нормотворческими органами.

Нормотворческими органами в целом соблюдается установленный постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 23 сентября 2006 г. № 1244 «Об обязательной юридической экспертизе нормативных правовых актов» срок направления ведомственных актов на экспертизу – не позднее трех рабочих дней со дня, следующего за днем их принятия.

В то же время, в течение обобщаемого периода имели место случаи существенного нарушения вышеуказанного срока со стороны отдельных нормотворческих органов, которые носили системный характер. В частности, ряд постановлений был направлен на экспертизу в течение периода от одного до четырех месяцев после их принятия.

Подобные ситуации не обеспечивают полноту реализации положений актов большей юридической силы, во исполнение которых эти ведомственные акты приняты, а также влекут за собой указание Национальным центром законодательства и правовых исследований на недостаточность принятых мер по выполнению заключительных положений законов.

С учетом изложенного напоминаем о недопустимости нарушения установленных Правительством Республики Беларусь сроков направления ведомственных актов на экспертизу.

Кроме того, проведенный анализ нормативных правовых актов, поступивших на экспертизу в Министерство юстиции в 1-ом полугодии 2021 года, позволил выявить ряд системных ошибок, допускаемых нормотворческими органами.

1. **Изменение на ведомственном уровне подходов, заложенных в актах большей юридической силы.**

В ходе экспертизы нередко выявляются случаи недостаточной проработки нормотворческими органами содержания актов большей юридической силы на стадии их подготовки, результатом чего в дальнейшем становятся попытки решить возникающие проблемы на ведомственном уровне, в том числе путем изменения или «дописывания» норм вышестоящих актов.

Обращаем внимание, что подобное изменение подходов, заложенных законодательными актами, на ведомственном уровне является недопустимым.

1. **Включение в ведомственный акт переходных положений при отсутствии их в акте большей юридической силы или изменение таких положений.**

Закон Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах» (далее – Закон о нормативных правовых актах) предусматривает возможность установления в нормативных правовых актах переходных положений (статьи 28 и 43).

При этом, исходя из статьи 28 указанного Закона, а также сложившейся практики такие нормы носят временный характер и устанавливают правовое регулирование на переходный период в связи с вводимыми нормативным правовым актом новыми подходами.

Как правило, наиболее распространенной ситуацией, требующей наличия переходных положений, является существенное изменение правового регулирования различного рода процедур разрешительного характера, в том числе связанных с выдачей правоустанавливающих документов (государственная регистрация, аттестация и прочее).

В таких случаях в переходных положениях должно быть четко закреплено, в какой мере новые подходы применимы (либо в целом не применимы) к отношениям, возникшим до их введения (совершенным процедурам, выданным документам, условиям осуществления деятельности и т.п.).

В связи с изложенным, нормотворческим органам при введении актами большей юридической силы подобного регулирования следует уделять должное внимание проработке включения переходных положений, поскольку в случае их отсутствия в указанных актах соответствующие нормы не смогут быть закреплены на ведомственном уровне.

1. **Корректировка либо признание утратившими силу временных нормативных правовых актов.**

Абзацем вторым статьи 68 Закона о нормативных правовых актах определено, что нормативный правовой акт прекращает свое действие в случае истечения срока, на который был рассчитан временный нормативный правовой акт.

По общему правилу временные акты не подлежат признанию утратившими силу (часть первая пункта 75 приложения к Закону о нормативных правовых актах).

Исходя из положений Закона о нормативных правовых актах, временный срок действия нормативного правового акта может быть установлен путем указания срока его действия или события, при наступлении которого нормативный правовой акт утрачивает силу (пункт 2 статьи 65).

В соответствии с частью первой пункта 76 приложения к Закону о нормативных правовых актах срок действия акта может быть определен посредством использования прямого либо косвенного указания на срок действия в обязательных реквизитах акта, в тексте акта, в том числе в преамбуле и заключительных положениях акта.

На практике на экспертизу поступали постановления, предусматривающие корректировку и признание утратившими силу нормативных правовых актов, в которых не содержалось прямого указания на временный срок их действия, но в то же время анализ содержания которых свидетельствует об их временном характере.

В частности, из их преамбул и иных норм следовало, что данные акты были приняты в целях реализации утвержденных Советом Министров Республики Беларусь государственных программ, срок действия которых истек.

Это позволило сделать вывод о том, что рассматриваемые акты являются временными, действие которых прекратилось. Соответственно корректировка таких актов, являющаяся по сути продлением срока их действия, а также признание их утратившими силу не согласуются с изложенными выше нормами Закона о нормативных правовых актах.

1. **Отсутствие координации в работе структурных подразделений нормотворческого органа при подготовке проектов ведомственных актов.**

Имеют место случаи принятия нормотворческими органами нормативных правовых актов, закрепляющих различное правовое регулирование одних и тех же общественных отношений.

Так, например, нормативными правовыми актами, подготовленными в один период времени в рамках реализации одного и того же законодательного акта, были предусмотрены различные требования к образованию для работников при занятии одной и той же должности. В одном случае достаточным являлось получение среднего специального образования, в другом – требовалось наличие диплома о высшем образовании.

Такое качество подготовки ведомственных актов с наличием в них коллизионных норм является недопустимым с точки зрения Закона о нормативных правовых актах, поскольку порождает возможность неоднозначного понимания норм права и их неединообразного применения.

Кроме того, имели место случаи внесения изменений в нормативный правовой акт спустя месяц после предыдущей его корректировки. Причем, исходя из характера вносимых обоими постановлениями изменений, их подготовкой занимались разные структурные подразделения нормотворческого органа, которые не обеспечили комплексный подход при корректировке нормативного правового акта посредством принятия одного постановления.

Подобного рода прецеденты, на наш взгляд, являются следствием отсутствия согласованной работы структурных подразделений нормотворческого органа при разработке проектов нормативных правовых актов и надлежащего уровня координации такой работы со стороны юридических служб.

1. **Повторная корректировка акта, осуществляемая через незначительный промежуток времени после внесения в него последних изменений.**

Одним из принципов нормотворческой деятельности, закрепленных Законом о нормативных правовых актах, является принцип стабильности правового регулирования общественных отношений, который обеспечивается принятием нормотворческими органами мер по обеспечению надлежащего качества нормативных правовых актов, полноты и эффективности правового регулирования общественных отношений, а также по ограничению частых корректировок нормативных правовых актов.

Отдельного внимания требуют случаи повторной корректировки акта, осуществляемой до вступления в силу предыдущих изменений в него.

Указом Президента Республики Беларусь от 22 декабря 2020 г. № 482 «Об изменении Указа Президента Республики Беларусь» (далее – Указ № 482) были внесены изменения в Указ Президента Республики Беларусь от 18 января 2019 г. № 27 «Об оплате труда работников бюджетных организаций», отдельные из которых вступали в силу с 1 июля 2021 года.

В силу изменений, предусмотренных Указом № 482, нормотворческими органами в начале года были приняты акты, корректирующие постановления по вопросам оплаты труда соответствующих категорий работников (далее – акты о внесении изменений), со вступлением в силу с 1 июля 2021 года.

Однако в мае-июне ряд нормотворческих органов принял решение изменить подходы, заложенные в актах о внесении изменений. При этом возникли вопросы относительно техники корректировки действующих актов об оплате труда. В сложившейся ситуации было принято решение признавать утратившими силу ранее принятые акты о внесении изменений с 1 июля 2021 года (то есть с момента их вступления в силу) и принимать новые постановления об изменении актов по оплате труда, предусматривающие все необходимые корректировки с 1 июля 2021 года.

С учетом изложенного в целях соблюдения принципа стабильности законодательства обращаем внимание на необходимость детальной проработки закладываемых в ведомственных актах подходов во избежание излишне частого изменения правового регулирования, в особенности когда заложенные подходы еще даже не введены в действие.

1. **Неправомерное делегирование полномочий на регулирование вопросов, отнесенных к компетенции нормотворческого органа, иным органам (организациям).**

Согласно части второй пункта 1 статьи 55 Закона о нормативных правовых актах не допускается делегирование полномочий на принятие нормативных правовых актов нормотворческим органом, если такие полномочия предоставлены законодательным актом.

Кроме того, следует учитывать, что принятие ведомственных актов возможно только на основании компетенции, предоставленной актами большей, а не равной юридической силы (пункт 4 статьи 17, пункт 1 статьи 18 Закона о нормативных правовых актах).

В свою очередь, в нарушение перечисленных требований отдельными государственными органами предусматривалось делегирование иным органам части своих нормотворческих полномочий, предоставленных законодательными актами.

1. **Несоответствие решений об утверждении (уточнении) местных бюджетов бюджетной классификации.**

В соответствии с пунктом 2 статьи 11 Бюджетного кодекса Республики Беларусь акты законодательства, регулирующие отношения, не связанные непосредственно с определением состава и структуры бюджетной классификации Республики Беларусь (далее – бюджетная классификация), не должны содержать положений, ее изменяющих.

Классификация доходов, функциональная, программная, экономическая классификации расходов, классификация финансирования дефицита (использования профицита) в бюджетах всех уровней бюджетной системы Республики Беларусь в строгом соответствии с бюджетной классификацией обеспечивает республиканскую и международную сопоставимость показателей и единство бюджетной системы Республики Беларусь.

С учетом изложенного обращаем внимание на необходимость применения бюджетной классификации в точном соответствии с постановлением Министерства финансов Республики Беларусь   
от 31 декабря 2008 г. № 208 «О бюджетной классификации Республики Беларусь».

1. **Нарушения требований нормотворческой техники.**

В течение обобщаемого периода наиболее распространенными являлись следующие нарушения требований нормотворческой техники:

включение в приложение к утверждаемому акту норм, регулирующих какие-либо общественные отношения и подлежащих регламентации в тексте данного утверждаемого акта. В виде приложений должны оформляться таблицы, перечни, формы документов, графики, карты, схемы и другие положения, поясняющие или дополняющие содержание нормативных правовых предписаний акта (часть первая пункта 4 приложения к Закону о нормативных правовых актах);

дополнение акта частью, абзацем или предложением, являющимися последними в тексте акта (его структурного элемента), с указанием их порядкового номера (нарушение требований пункта 61 приложения к Закону о нормативных правовых актах);

дополнение нормативного правового акта приложением с указанием нумерации, нарушающей последовательность существующей нумерации приложений (пункт 57 приложения к Закону о нормативных правовых актах);

некорректное применение ссылок на нормативные правовые акты, в том числе употребление неправильных названий таких актов или указание их полного названия (с указанием всех реквизитов, включая утверждающий акт) в случае вторичной ссылки (глава 5, в том числе пункт 37, часть вторая пункта 41, пункты 42 и 43 приложения к Закону о нормативных правовых актах);

исключение из нормативного правового акта подстрочного примечания при одновременном исключении структурного элемента этого акта (его части), к которому примечание относится, в нарушение требований пункта 69 приложения к Закону о нормативных правовых актах;

нарушение положений пункта 30 приложения к Закону о нормативных правовых актах в части корректного указания структурных элементов приложений.

Помимо перечисленных выше системных ошибок, выявленных в рамках проведения экспертизы, полагаем необходимым акцентировать внимание на вопросе, связанном с консолидацией ведомственных актов.

Министерством юстиции при работе над проектами актов большей юридической силы, а также в рамках методологической деятельности уделяется особое внимание сокращению количества принимаемых нормотворческими органами ведомственных актов, в том числе в целях исключения множественности актов по одному и тому же вопросу.

В свою очередь, на практике сохраняются случаи, когда при необходимости регулирования одних и тех же общественных отношений нормотворческими органами принимается несколько нормативных правовых актов вместо одного комплексного. С данной проблемой Министерство юстиции столкнулось, в частности, при проведении экспертизы ведомственных актов, принятых в развитие ПИКоАП. В целях реализации полномочий, вытекающих из части 2 статьи 3.29 ПИКоАП, отдельными органами было принято 5 и более актов, идентичных по предмету правового регулирования.

Следует отметить, что эффективность реализации подхода по оптимизации ведомственных актов напрямую зависит от слаженности работы в данном направлении всех нормотворческих органов, в связи с чем просим уделять внимание:

проработке целесообразности закрепления в актах большей юридической силы нормотворческой компетенции на ведомственное регулирование;

консолидации нормативных правовых актов по одному и тому же вопросу.

В качестве положительного примера самостоятельной проработки нормотворческим органом актов, требующих консолидации, можно привести постановление Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 24 мая 2021 г. № 56 «О порядке и условиях совершения анатомического дара и использования невостребованного тела (останков) умершего в учебных целях». Ранее порядок совершения анатомического дара и вопросы использования невостребованного тела (останков) умершего в образовательном процессе и научных исследованиях регулировались отдельными постановлениями Министерства здравоохранения. Однако в процессе пересмотра их в целях приведения в соответствие с действующей редакцией Закона о здравоохранении действовавшие акты были признаны утратившими силу, а регулируемые ими вопросы включены в один нормативный правовой акт.

В целях повышения качества нормотворческой деятельности государственных органов в текущем году Министерством юстиции внедрен новый формат методологической работы – проведение обучающих семинаров для одного нормотворческого органа.

26 мая 2021 года такой семинар был проведен для работников Министерства здравоохранения и подчиненных ему организаций, участвующих в подготовке проектов нормативных правовых актов.

В ходе семинара были освещены проблемные аспекты, касающиеся подготовки указанным министерством нормативных правовых актов (как ведомственного уровня, так и большей юридической силы), технических нормативных правовых актов, прохождения ими экспертиз, работы с автоматизированной информационной системой, обеспечивающей формирование Национального реестра правовых актов (АИС НРПА).

Полагаем, что подобного рода узкоспециализированные семинары, охватывающие аудиторию системы одного государственного органа, будут способствовать эффективности оказания нормотворческим органам методологической поддержки со стороны Министерства юстиции.

7 июня 2021 годка Министерством юстиции с использованием средств видеоконференцсвязи был проведен «круглый стол» с представителями главных управлений юстиции областных исполнительных комитетов по вопросам принятия нормативных правовых актов местных исполнительных и распорядительных органов базового территориального уровня.

По результатам обобщения поступивших из регионов запросов и с учетом проведенной Министерством юстиции инвентаризации решений местных органов в рамках «круглого стола» был освещен ряд вопросов ведомственного нормотворчества, состоялся обмен мнениями, заслушаны практические аспекты проведения экспертизы, выработаны единообразные правила по спорным вопросам реализации местными органами нормотворческих полномочий.

По итогам проведенного мероприятия Министерством юстиции подготовлено методическое письмо для руководства в ходе нормотворческой деятельности главными управлениями юстиции областных исполнительных комитетов и местными органами управления и самоуправления базового территориального уровня.

Одной из дискуссионных тем «круглого стола» являлся вопрос нормативного характера актов об установлении контрольных цифр приема в учреждения образования.

Согласно пункту 3 статьи 57 Кодекса Республики Беларусь об образовании (далее – Кодекс об образовании) контрольные цифры приема для получения общего среднего, специального образования, дополнительного образования детей и молодежи и дополнительного образования взрослых за счет средств республиканского и (или) местных бюджетов (далее – контрольные цифры приема) ежегодно устанавливаются учредителями учреждений образования.

Как показал анализ норм Кодекса об образовании, установлением контрольных цифр приема обеспечивается право граждан Республики Беларусь на образование (подпункт 7.5 пункта 7 статьи 3 Кодекса об образовании), в пределах установленных контрольных цифр приема осуществляется зачисление в учреждение образования, проводится конкурс на основании среднего балла свидетельства об общем базовом образовании или аттестата об общем среднем образовании, или свидетельства о специальном образовании, если количество поданных заявлений на конкретную специальность превышает установленные по ней контрольные цифры приема (пункт 6 статьи 179 Кодекса об образовании).

Таким образом, правовые акты нормотворческих органов об установлении для учреждений образования, учредителями которых они являются, контрольных цифр приема рассчитаны на индивидуально не определенный круг лиц, в частности граждан, которые реализуют свое право на получение образования, и закрепляют отдельные элементы общеобязательных правил поведения, связанных с реализацией гражданами конституционного права на образование.

В этой связи Министерство юстиции полагает, что такие акты содержат признаки нормативных правовых актов и должны приниматься в соответствии с процедурой, установленной для этих актов законодательством.

Аналогичного подхода следует придерживаться и при установлении контрольных цифр приема (планов комплектования) без платы за спортивную подготовку в специализированных учебно-спортивных учреждениях, детско-юношеских спортивных школах (специализированных детско-юношеских школах олимпийского резерва), включенных в структуру клубов по виду (видам) спорта в виде обособленных структурных подразделений, финансируемых за счет средств республиканского и (или) местных бюджетов, устанавливаемых в соответствии с пунктом 3 статьи 60 Закона Республики Беларусь   
от 4 января 2014 г. № 125-З «О физической культуре и спорте» Министерством спорта и туризма (если финансирование осуществляется за счет средств республиканского бюджета) и местными исполнительными и распорядительными органами (если финансирование осуществляется за счет средств местных бюджетов).

Информируем также, что 4 июня 2021 года состоялась торжественная церемония награждения победителей конкурса среди нормотворческих органов и сотрудников, осуществляющих экспертизу.

По решению конкурсной комиссии победителями конкурса признаны:

в номинации «Лучший нормотворческий орган»:

в категории «20 и более принятых нормативных правовых актов в год» – Гомельский областной Совет депутатов и Гомельский областной исполнительный комитет;

в категории «менее 20 принятых нормативных правовых актов в год» – Министерство по налогам и сборам;

в номинации «Лучший нормотворческий орган базового территориального уровня» – Лельчицкий районный Совет депутатов и Лельчицкий районный исполнительный комитет (Гомельская область);

в номинации «Лучший эксперт» – Мисейчук Юлия Викторовна, главный специалист управления юридического сопровождения и юридической экспертизы главного управления юстиции Брестского областного исполнительного комитета.

Кроме того, конкурсной комиссией с учетом достигнутых участниками высоких показателей оценки определены участники конкурса, награжденные похвальными отзывами:

в номинации «Лучший нормотворческий орган»:

в категории «20 и более принятых нормативных правовых актов в год» – Министерство финансов, Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды;

в категории «менее 20 принятых нормативных правовых актов в год» – Министерство энергетики;

в номинации «Лучший нормотворческий орган базового территориального уровня» – Ивацевичский районный Совет депутатов и Ивацевичский районный исполнительный комитет (Брестская область), Слуцкий районный Совет депутатов и Слуцкий районный исполнительный комитет (Минская область).

Главное управление обязательной юридической экспертизы нормативных правовых актов Министерства юстиции Республики Беларусь