**Обобщение итогов проведения обязательной**

**юридической экспертизы нормативных правовых актов**

**за период с 1 января по 30 июня 2022 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 2022 года.

1. Отчетный период был отмечен масштабной работой государственных органов по совершенствованию правового регулирования сферы административных процедур, осуществляемых в отношении субъектов хозяйствования, что было обусловлено вступлением в силу с 27 марта 2022 г. Указа Президента Республики Беларусь от 25 июня 2021 г. № 240 «Об административных процедурах, осуществляемых в отношении субъектов хозяйствования» (далее – Указ № 240) и постановления Совета Министров Республики Беларусь от 24 сентября 2021 г. № 548 «Об административных процедурах, осуществляемых в отношении субъектов хозяйствования» (далее – постановление № 548).

В целях реализации указанных нормативных правовых актов органам-регуляторам необходимо было принять нормативные правовые акты, утверждающие регламенты по каждой административной процедуре, предусмотренной единым перечнем административных процедур, осуществляемых в отношении субъектов хозяйствования, утвержденным постановлением № 548 (далее – единый перечень). А это свыше 1000 регламентов.

В установленный срок были приняты и прошли экспертизу соответствующие нормативные правовые акты Министерства по налогам и сборам, Министерства информации, Государственного пограничного комитета, Национальной академии наук Беларуси, значительная часть – Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды, Министерства обороны.

В целом на момент подготовки настоящего обобщения не прошли экспертизу около 300 регламентов (органы-регуляторы: Министерство транспорта и коммуникаций, Государственный комитет по науке и технологиям, Министерство здравоохранения, Министерство энергетики и др.).

В рассматриваемый период нормотворческим органам также потребовалось:

осуществить корректировку постановлений Правительства Республики Беларусь, регулирующих порядок осуществления конкретных административных процедур, работа по которой велась параллельно с подготовкой регламентов административных процедур, осуществляемых в отношении субъектов хозяйствования (далее – регламент);

провести инвентаризацию административных процедур на предмет исключения их из единого перечня или упрощения порядка осуществления;

скорректировать (признать утратившими силу) нормативные правовые акты нормотворческих органов (далее – ведомственные акты), нормы которых требовали приведения в соответствие с постановлением № 548 либо поглощались регламентами.

Следует отметить, что регламент с учетом установленных Указом № 240 и постановлением № 548 требований к его содержанию и оформлению представляет собой новый формат ведомственного акта, практикой подготовки которого не обладали ни нормотворческие органы, ни Министерство юстиции. Кроме того, значительное число постановлений, утверждавших регламенты, имели большой объем (от 30 до 300, а единичные свыше 700 страниц).

Данные обстоятельства не могли не сказаться на качестве подготавливаемых документов. Так, большинство направленных на экспертизу постановлений, утверждающих регламенты, были возвращены нормотворческим органам без проведения экспертизы. В отношении 14 постановлений были вынесены отрицательные заключения.

В целом за отчетный период положительные заключения вынесены в отношении почти 150 постановлений органов-регуляторов, предусматривающих утверждение более 750 регламентов.

Работа с регламентами, в том числе в связи с рассмотрением их проектов и рабочих версий документов, поступавших в рамках института доработки, значительно увеличила нагрузку и на специалистов Министерства юстиции, осуществляющих экспертизу. В частности, только количество нормативных правовых актов, поступивших на экспертизу в рассматриваемый период, по сравнению с аналогичным периодом 2021 года возросло на 26% (или на 241 документ).

**СЛАЙД 1**

*Справочно.*

*Общее количество поступивших в первом полугодии 2022 года на экспертизу ведомственных актов составило 1099 (за соответствующий период 2021 г. – 858). Из них:*

*в отношении 777 (70,7%) вынесены положительные заключения;*

*в отношении 17 (1,6%) вынесены отрицательные заключения;*

*165 (15%) возвращены по различным основаниям в соответствии с законодательством;*

*140 (12,7%) отозвано нормотворческими органами.*

*Переходный остаток ведомственных актов, поступивших на экспертизу в 2021 году, но рассмотренных в начале 2022 года составил 45, из них в отношении 31 акта вынесено положительное заключение,   
1 – отрицательное заключение, 3 возвращено без проведения экспертизы, 10 отозвано.*

**СЛАЙД 2**

Понимая всю сложность и новизну процесса разработки регламентов и на основании сформированной практики рассмотрения регламентов и их проектов, Министерство юстиции подготовило и направило органам-регуляторам рекомендации (письмо исх. № 09-24/48 от 03.02.2022), в которых на основании норм Указа № 240 и Закона Республики Беларусь от 28 октября 2008 г. № 433-З «Об основах административных процедур» (далее – Закон № 433-З) были предложены подходы по заполнению пунктов формы регламента, установленной постановлением № 548 (далее – форма регламента).

Основанием вынесения отрицательных заключений являлось установление в регламентах положений, противоречащих как указанным выше актам системного характера в сфере административных процедур, так и актам большей юридической силы отраслевой направленности. Так, в частности, имелась несогласованность при указании уполномоченных органов, сроков действия административного решения, перечней представляемых заинтересованными лицами документов и (или) сведений, оснований для отказа в приеме заявления заинтересованного лица или в осуществлении административной процедуры.

С учетом изложенного обращаем внимание органов-регуляторов на необходимость соблюдения требований Указа № 240 и Закона № 433-З о регулировании основных элементов осуществления административных процедур, определенных указанными актами, на уровне законодательных актов и постановлений Правительства Республики Беларусь.

2. Проведенный анализ рассмотренных постановлений, предусматривающих утверждение регламентов, позволил выявить и иные ошибки, допускаемые органами-регуляторами при подготовке регламентов.

2.1. Так, отдельные органы-регуляторы включали в регламенты положения, основанные не на требованиях действующих актов законодательства, а на нормотворческой инициативе, то есть подходах, заложенных в проектах об изменении постановлений Правительства Республики Беларусь. В таких случаях Министерством юстиции ведомственные акты возвращались без проведения экспертизы как преждевременные, поскольку в рамках экспертизы осуществляется оценка ведомственного акта на соответствие принятым актам большей юридической силы.

2.2. Непосредственно по содержательному наполнению регламентов наиболее типичными были следующие ошибки.

В ряде регламентов в перечень нормативных правовых актов, регулирующих порядок осуществления административной процедуры (**подпункт 1.3 пункта 1** формы регламента), включались локальные правовые акты нормотворческих органов и технические нормативные правовые акты, не являющиеся обязательными для применения. Вместе с тем, исходя из содержания указанного подпункта, в нем должно содержаться указание только на нормативные правовые акты.

В качестве особенностей осуществления административной процедуры в названном подпункте указывались критерии, требования, которым должен соответствовать субъект хозяйствования, обратившийся за ее осуществлением. При этом такие особенности не были предусмотрены актами большей юридической силы и у органа-регулятора отсутствовали нормотворческие полномочия на их установление.

При изложении положений **пункта 2** регламента имели место следующие проблемные вопросы.

Согласно пункту 2 статьи 14 Закона № 433-З заявление заинтересованного лица подается в письменной форме.

По общему правилу заявление заинтересованного лица в письменной форме подается в ходе приема заинтересованного лица. При этом, если в соответствии с законодательством об административных процедурах не требуется личного присутствия заинтересованного лица, заявление может быть представлено в уполномоченный орган нарочным (курьером), по почте.

Таким образом, в зависимости от предусмотренного законодательными актами, постановлениями Правительства Республики Беларусь, регламентирующими вопросы осуществления конкретной административной процедуры (далее – отраслевое законодательство), правового регулирования при указании в регламенте способа подачи заявления в письменной форме возможны следующие вариации:

указать все способы, предусмотренные пунктом 4 статьи 14 Закона № 433-З;

определить представление только в ходе приема заинтересованного лица (если обязательно его личное присутствие);

предусмотреть направление нарочным (курьером), по почте (если не требуется личного присутствия заинтересованного лица).

Указание в регламенте представления заявления заинтересованного лица в устной форме возможно только в случае закрепления законодательными актами и постановлениями Совета Министров Республики Беларусь такой формы подачи заявления (часть первая пункта 2 статьи 14 Закона № 433-З).

Электронная форма подачи заявления заинтересованного лица также должна быть предусмотрена на уровне законодательных актов и постановлений Совета Министров Республики Беларусь. При этом заявление заинтересованного лица в электронной форме подается через единый портал электронных услуг (далее – ЕПЭУ) (часть первая пункта 6 статьи 14 Закона № 433-З) либо через иные информационные системы (ресурсы) в случае, установленном в статье 2 Закона Республики Беларусь от 9 января 2017 г. № 17-З «О внесении дополнений и изменений в Закон Республики Беларусь «Об основах административных процедур» (далее – Закон № 17-З).

*Справочно.*

*Сроки проведения организационно-технических мероприятий по созданию условий для осуществления административных процедур через ЕПЭУ определяются Правительством Республики Беларусь (определены распоряжением Премьер-министра Республики Беларусь от 27 апреля 2020 г. № 119р «Об административных процедурах, планируемых к переводу в электронную форму»). До истечения указанных сроков подача (отзыв) заявлений заинтересованных лиц в электронной форме, подача (отзыв) административных жалоб заинтересованными лицами и третьими лицами в электронной форме могут осуществляться через иные информационные системы (ресурсы) (статья 2 Закона № 17-З).*

Перечень административных процедур, подлежащих осуществлению в электронной форме через ЕПЭУ, установлен постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 6 мая 2020 г. № 271 «Об изменении постановлений Совета Министров Республики Беларусь по вопросам осуществления административных процедур».

Таким образом, указание в регламентах электронной формы подачи заявления и прилагаемых к нему документов и (или) сведений посредством ЕПЭУ обязательно, если соответствующая административная процедура включена в указанный перечень либо, если такая форма подачи заявления предусмотрена в актах большей юридической силы.

Ряд вопросов при заполнении рассматриваемого пункта регламента касался определения требований к заявлению заинтересованного лица и прилагаемых к нему документам и (или) сведениям. В связи с этим с учетом пунктов 2 и 3 приложения к Указу № 240 возможны следующие варианты изложения соответствующих положений:

в случае установления формы соответствующего документа или требований к нему в акте большей юридической силы, в регламенте необходимо указывать ссылку на данный акт (его структурный элемент);

если акты большей юридической силы отсутствуют, то требования могут быть отражены в регламенте;

при отсутствии формы документа, установленной актом большей юридической силы, такая форма может быть предусмотрена в виде приложения к регламенту (в том числе с учетом установленных актом большей юридической силы требований к документу).

Ряд вопросов касался изложения **пункта 5** формы регламента в связи с несоблюдением требований к порядку обжалования административного решения, установленных статьей 30 Закона № 433-З.

*Справочно.*

*Согласно пунктам 2 и 3 статьи 30 Закона № 433-З административная жалоба направляется в вышестоящий государственный орган (вышестоящую организацию) либо в государственный орган, иную организацию, к компетенции которых в соответствии с законодательными актами и постановлениями Совета Министров Республики Беларусь относится рассмотрение таких жалоб (далее – орган, рассматривающий жалобу).*

*Обжалование административного решения в судебном порядке осуществляется после обжалования такого решения в административном (внесудебном) порядке, если иной порядок обжалования не предусмотрен законодательными актами.*

*В случае отсутствия органа, рассматривающего жалобу, административное решение уполномоченного органа может быть обжаловано непосредственно в суд.*

Так, при наличии у уполномоченного органа вышестоящего государственного органа (вышестоящей организации) в регламенте предусматривалось обжалование только в судебном порядке, минуя административный.

В отдельных случаях, когда по административной процедуре определено несколько уполномоченных органов, в регламенте устанавливалось обжалование административных решений в вышестоящий орган (вышестоящую организацию) одного из уполномоченных органов независимо от ведомственной подчиненности иных уполномоченных органов.

В этой связи, исходя из содержания статьи 30 Закона № 433-З, обращаем внимание, что при отсутствии в отраслевом законодательстве прямого указания на обжалование административных решений непосредственно в суд или специально определенный орган, рассматривающий жалобу, орган для обжалования административного решения должен указываться в регламенте исходя из подчиненности уполномоченного органа или его вхождения в систему другого государственного органа (организации).

3. Значительное число нарушений процедуры принятия ведомственных актов было связано с отсутствием согласования постановлений, предусматривающих утверждение регламентов, с государственными органами (организациями), у которых уполномоченным органом запрашивались документы и (или) сведения, необходимые для осуществления административной процедуры.

Вместе с тем, органам-регуляторам неоднократно доводилась позиция о необходимости такого согласования (методические рекомендации, подготовленные Министерством экономики по согласованию с Министерством юстиции (исх. № 16-04-11/10051 от 22.11.2021), письмо Министерства юстиции от 03.02.2022 № 09-24/48).

Указанные обстоятельства служили основанием для возврата ведомственного акта без проведения экспертизы.

4. Анализ поступавших на экспертизу постановлений позволяет сделать вывод, что нормотворческими органами не обеспечено в полной мере приведение ведомственных актов, регулирующих отдельные вопросы осуществления административных процедур, в соответствие с отраслевым законодательством и регламентами. В этой связи такая работа должна быть продолжена. При этом, если содержательное наполнение ведомственного акта сводится к набору отсылочных положений к законодательству об административных процедурах (Закону № 433-З, постановлению № 548, регламенту и т.п.), следует оценить целесообразность сохранения его действия.

В случае сохранения актуальности отдельных (незначительных по объему) положений ведомственного акта, целесообразно рассмотреть вопрос о закреплении их в отраслевом законодательстве.

5. Анализ результатов экспертизы иных ведомственных актов (не касающихся утверждения регламентов) за первое полугодие 2022 года свидетельствует о сохранении отдельных ошибок, на которые обращалось внимание в предыдущих обобщениях.

5.1. Нормотворческим органам неоднократно указывалось на необходимость соблюдения **принципа комплексности** правового регулирования общественных отношений и **консолидации** нормативных правовых актов. Так, если необходимо скорректировать несколько ведомственных актов с одинаковым кругом согласующих органов, обосновано принять в этих целях один сводный акт. Вместе с тем, данный подход не всегда соблюдается нормотворческими органами.

5.2. Нормотворческими органами не в полном объеме проводилась работа по планированию нормотворческой деятельности, всестороннему анализу законодательства и прогнозированию последствий принятия ведомственного акта.

Об этом свидетельствует поступление в течение отчетного периода на экспертизу нескольких ведомственных актов, предусматривающих различные корректировки одного и того же акта.

5.3. Имели место случаи принятия незначительных по своему содержанию ведомственных актов, реализующих компетенцию, предусмотренную актом большей юридической силы. Следует отметить, что нормы, заложенные в таких ведомственных актах, могли быть включены в акты большей юридической силы при их разработке с целью обеспечения комплексного регулирования.

5.4. Сохраняет актуальность проблема включения в ведомственный акт положений, не относящихся к предмету его правового регулирования, что является недопустимым в соответствии с положениями пункта 2 статьи 28 Закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах».

6. В отчетный период Министерством юстиции продолжена методологическая работа, нацеленная на повышение профессионального уровня специалистов нормотворческих органов по вопросам разработки ведомственных актов. В частности, разработан и доведен до сведения нормотворческих органов алгоритм подготовки ведомственных актов (исх. № 09-24/146 от 15.04.2022). На основе указанного алгоритма Министерством юстиции были проведены обучающие мероприятия для нормотворческих органов:

**ФОТО**

20 апреля – семинар для сотрудников Государственного комитета по стандартизации и входящих в его систему организаций по вопросам подготовки нормативных правовых актов;

с 15 по 24 июня – цикл обучающих стажировок для сотрудников юридических служб нормотворческих органов, подчиненных (подотчетных) Президенту Республики Беларусь, а также для специалистов системы Министерства здравоохранения, задействованных в подготовке нормативных правовых актов.

В августе – сентябре 2022 года пройдет второй цикл обучающих стажировок для сотрудников юридических служб нормотворческих органов.

7. Министерством юстиции подведены итоги конкурса среди нормотворческих органов и сотрудников, осуществляющих экспертизу. По решению конкурсной комиссии и в соответствии с приказами Министерства юстиции Республики Беларусь от 22 марта 2022 г. № 53 «Об итогах конкурса среди нормотворческих органов и сотрудников, осуществляющих обязательную юридическую экспертизу» и от 20 мая 2022 г. № 103 «Об итогах конкурса среди нормотворческих органов и сотрудников, осуществляющих обязательную юридическую экспертизу, в 2022 году»:

**ФОТО!**

**победителями признаны:**

в номинации «Лучший нормотворческий орган»:

в категории «20 и более принятых нормативных правовых актов в год» – Министерство внутренних дел;

в категории «менее 20 принятых нормативных правовых актов в год» – Национальная академия наук Беларуси;

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

в номинации «Лучший эксперт» – Морозова Ольга Михайловна, заместитель начальника отдела правового обеспечения и юридической экспертизы главного управления юстиции Гомельского областного исполнительного комитета.

**похвальных отзывов удостоены:**

в номинации «Лучший нормотворческий орган»:

в категории «20 и более принятых нормативных правовых актов в год» – Государственный комитет по имуществу Республики Беларусь, Министерство образования Республики Беларусь;

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

в номинации «Лучший нормотворческий орган базового территориального уровня» – Солигорский районный Совет депутатов и Солигорский районный исполнительный комитет (Минская область), Горецкий районный Совет депутатов и Горецкий районный исполнительный комитет (Могилевская область).

8. Обобщая вышеизложенное, полагаем целесообразным рекомендовать нормотворческим органам:

при подготовке ведомственных актов, предусматривающих утверждение регламентов или их корректировку, руководствоваться настоящим обобщением, а также доведенными ранее рекомендациями Министерства экономики и Министерства юстиции;

провести инвентаризацию ведомственных актов, регулирующих порядок осуществления административных процедур, на предмет их приведения в соответствие с актами большей юридической силы, в том числе постановлением № 548, взаимосогласованности с регламентами, а также исключения дублирующих норм, вошедших в постановления, утверждающие регламенты (например, формы заявлений и других документов);

при подготовке актов большей юридической силы по вопросам осуществления административных процедур учитывать требования Закона № 433-З и Указа № 240 относительно круга вопросов, которые могут быть регламентированы только на уровне только законодательных актов и постановлений Совета Министров Республики Беларусь;

осуществлять подготовку ведомственных актов с использованием направленного Министерством юстиции алгоритма (исх. от 15.04.2022 № 09-24/146).