**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 июля по 31 декабря 2021 года для сведения и руководства в работе.

Приложение: на 9 л. в 1 экз.

Первый заместитель Министра Н.Н.Филиппова

09 Винярская 306 37 29

**Обобщение итогов проведения обязательной**

**юридической экспертизы нормативных правовых актов**

**за период с 1 июля по 31 декабря 2021 года**

Эффективное нормотворчество является важнейшей формой воздействия государства на общественные отношения, основой стабильного прогресса и базируется на правильном соотношении между действующими и вновь принимаемыми актами, обеспечении комплексного регулирования, четкой взаимосвязи общих и специальных норм актов, принятых на всех уровнях государственного управления.

Нормативные правовые акты (далее – НПА) Национального банка Республики Беларусь, Комитета государственного контроля Республики Беларусь, Управления делами Президента Республики Беларусь, Следственного комитета Республики Беларусь, Государственного комитета судебных экспертиз Республики Беларусь, Национальной академии наук Беларуси, министерств, иных республиканских органов государственного управления, областных, Минского городского Советов депутатов, областных, Минского городского исполнительных комитетов (далее соответственно – ведомственные акты и нормотворческие органы) являются самым многочисленным источником национального права и тем элементом, без которого полноценная реализация норм актов большей юридической силы невозможна. В связи с этим вопросы их качества также важны, как и актов большей юридической силы.

Важным фактором, влияющим на качество нормотворчества в целом и ведомственного в частности, является единое понимание всеми участниками нормотворческого процесса подходов к подготовке проектов НПА. Формирование и разъяснение таких подходов осуществляется Министерством юстиции Республики Беларусь (далее – Минюст) в рамках методологической работы, которая активно проводилась в обобщаемом периоде.

В частности, было организовано и проведено 2 цикла семинаров-практикумов (обучающих стажировок) в области обязательной юридической экспертизы (далее – экспертиза) ведомственных актов для сотрудников республиканских органов государственного управления, ответственных за подготовку проектов НПА, а также специалистов юридических служб, осуществляющих экспертизу проектов НПА. В стажировках приняли участие 70 сотрудников, ответственных за подготовку проектов НПА, и специалистов юридических служб из 29 государственных органов, что составило порядка 75% от числа нормотворческих органов республиканского уровня.

Кроме того, в качестве образовательного мероприятия был использован новый формат взаимодействия с нормотворческими органами – целевой семинар для одного государственного органа и его системы. Проводились такие семинары совместно с Национальным центром правовой информации Республики Беларусь, что позволило обсудить вопросы подготовки и экспертизы всего спектра НПА, в том числе и технических, с учетом отраслевой тематики.

Новым направлением деятельности Минюста в плане методологии нормотворческого процесса также стала отработка универсальных подходов по подготовке проектов регламентов административных процедур, осуществляемых в отношении субъектов хозяйствования (далее – регламент).

Так, 27 марта 2022 г. вступают в силу Указ Президента Республики Беларусь от 25 июня 2021 г. № 240 «Об административных процедурах, осуществляемых в отношении субъектов хозяйствования» и постановление Совета Министров Республики Беларусь от 24 сентября 2021 г. № 548 «Об административных процедурах, осуществляемых в отношении субъектов хозяйствования», во исполнение которых органам-регуляторам необходимо принять свыше тысячи регламентов.

Принимая во внимание сложность и новизну предстоящей работы, отсутствие сформированной практики, Минюст подключился к разработке проектов регламентов ряда нормотворческих органов в соответствии с графиком подготовки проектов НПА, предусматривающих утверждение регламентов. Вместе с тем следует констатировать, что отдельными государственными органами, которые согласно указанным графикам должны были направить в Минюст проекты регламентов, соответствующие проекты в установленный срок не направлены (в частности, Министерство сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь, Министерство жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь).

В настоящее время с учетом уже рассмотренных Минюстом проектов регламентов, проведения их экспертизы обобщены типичные проблемные вопросы по их подготовке, которые в виде методического письма доведены до сведения нормотворческих органов (исх. № 09-24/48 от 03.02.2022).

Важной составляющей методологического сопровождения Минюстом ведомственного нормотворчества является подготовка полугодовых обобщений во исполнение п. 31 Указа Президента Республики Беларусь от 30 декабря 2010 г. № 711 «О некоторых вопросах осуществления обязательной юридической экспертизы нормативных правовых актов» (далее – Указ № 711).

За период с 1 июля по 31 декабря 2021 г. обобщенные итоги проведения экспертизы ведомственных актов выглядят следующим образом.

Общее количество поступивших на экспертизу ведомственных актов составило 761 акт, рассмотрено с учетом остатка с прошлого отчетного периода 752 акта, в отношении 578 из них (76,86%) вынесены положительные заключения, в отношении 4 (0,53%) – отрицательные, возвращено без проведения экспертизы 77 актов (10,24%) и 93 акта (12,37%) отозвано нормотворческими органами.

Более 75% документов, поступающих в Минюст, выходит с положительными заключениями, около 25% возвращаются нормотворческим органам без проведения экспертизы либо отзываются по их инициативе для доработки. Отрицательные заключения стабильно составляют менее 1%.

Следует отметить, что более половины положительных заключений вынесено после осуществления доработки в рабочем порядке (56,23%), то есть в связи с выявленными нарушениями требований нормотворческой техники.

Из ведомственных актов, поступивших в Минюст во втором полугодии 2021 г., около 50% направлены на корректировку урегулированных ранее отношений, более 40% предусматривают новое регулирование, остальная часть актов – признание утратившими силу неактуальных актов. Как правило, их подготовка была обусловлена принятием актов большей юридической силы и осуществлялась в целях обеспечения системного и согласованного регулирования.

Что касается вопросов качества ведомственного регулирования, то в обобщаемом периоде имелись отдельные системные проблемы и ошибки, связанные с подходами к правовому регулированию и процедурными вопросами подготовки, принятия и направления на экспертизу ведомственного акта.

**1. Включение в нормативный правовой акт положений, не относящихся к предмету его правового регулирования.**

Несмотря на неоднократное указание данного замечания в обобщениях итогов проведения обязательной юридической экспертизы, различных письмах, в том числе о возвратах ведомственных актов, в обобщаемом периоде также имели место случаи включения в НПА положений, не относящихся к предмету правового регулирования, что является недопустимым в соответствии с положениями п. 2 ст. 28 Закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах» (далее – Закон № 130-З). В связи с этим обращаем внимание на необходимость должного анализа при подготовке ведомственного акта нормотворческих полномочий, иных положений актов большей юридической силы в целях определения четких границ тех вопросов, которые могут быть урегулированы в конкретном ведомственном акте.

**2. Включение в ведомственные акты ссылок на технические НПА, не являющиеся обязательными для применения.**

Согласно п. 1 ст. 24 Закона № 130-З к техническим НПА относятся технические нормативные правовые акты (далее – ТНПА) в области технического нормирования и стандартизации и ТНПА, не относящиеся к области технического нормирования и стандартизации, предусмотренные п. 2 ст. 26 Закона № 130-З.

В соответствии со ст. 27 Закона № 130-З требования ТНПА, не относящихся к области технического нормирования и стандартизации, являются обязательными для соблюдения, если иное не предусмотрено законодательными актами и постановлениями Совета Министров Республики Беларусь либо если этими ТНПА предусматривается добровольность их применения.

Обязательность соблюдения требований ТНПА в области технического нормирования и стандартизации определяется в соответствии с актами законодательства о техническом нормировании и стандартизации.

По общему правилу, закрепленному в п. 1 ст. 21 и п. 1 ст. 23 Закона Республики Беларусь от 5 января 2004 г. № 262-З «О техническом нормировании и стандартизации» (далее – Закон № 262-З), технические кодексы установившейся практики и государственные стандарты Республики Беларусь, относящиеся к ТНПА в области технического нормирования и стандартизации, являются добровольными для применения.

Обязательный характер указанные акты приобретают в случаях и порядке, установленных законодательными актами (п. 4 ст. 21, п. 5 ст. 23, ч. 2 п. 2 ст. 29 Закона № 262-З):

1) технические кодексы установившейся практики – при ссылке на них в законодательном акте, техническом регламенте Республики Беларусь либо ином нормативном правовом акте Совета Министров Республики Беларусь;

2) государственные стандарты Республики Беларусь – при указании на их обозначение в техническом регламенте Республики Беларусь;

3) в сфере защиты государственных секретов и иной информации ограниченного распространения, в области использования атомной энергии, обеспечения ядерной и радиационной безопасности, электросвязи, в военной сфере обязательность их соблюдения может также устанавливаться актом законодательства, принимаемым уполномоченным государственным органом, реализующим политику в соответствующей сфере (области).

Исходя из п. 8 ст. 2 Закона № 130-З, нормативный правовой акт устанавливает общеобязательные правила поведения.

Таким образом, в ведомственном акте могут содержаться ссылки только на ТНПА, не относящиеся к области технического нормирования и стандартизации, а также ТНПА в области технического нормирования и стандартизации, обязательность которых определена в указанном выше порядке.

**3. Несоблюдение порядка доведения до всеобщего сведения отдельных положений нормативного правового акта.**

В соответствии с ч. 1 п. 2 ст. 60 Закона № 130-З официальным опубликованием НПА, включаемых в Национальный реестр правовых актов, является доведение этих актов до всеобщего сведения путем размещения их текстов в полном соответствии с подписанными подлинниками на Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь.

Согласно п. 4 ст. 60 указанного Закона официальное опубликование НПА в неполном изложении допускается только в случаях:

1) опубликования НПА, отдельные положения которых содержат служебную информацию ограниченного распространения;

2) принятия нормотворческим органом (должностным лицом) решения о том, что отдельные положения нормативного правового акта (за исключением положений, затрагивающих права, свободы и обязанности граждан и юридических лиц) не подлежат рассылке.

Например, постановлением Министерства финансов Республики Беларусь от 4 ноября 2021 г. № 63 (далее – постановление № 63) вносились изменения в постановление Министерства финансов Республики Беларусь от 28 октября 2005 г. № 129 (далее – постановление № 129), которым устанавливались согласно приложению образцы контрольных знаков, предназначенных для маркировки сопроводительных документов на определенную продукцию.

Из текста постановления № 129, размещенного в эталонном банке данных правовой информации Республики Беларусь, следовало, что установленные образцы контрольных знаков представлялись только на бумажном носителе (не размещены на Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь). Согласно законодательству, действовавшему на момент включения этого постановления в Национальный реестр правовых актов, такой механизм был возможен.

Вместе с тем с учетом изложенных выше норм ст. 60 Закона № 130-З в настоящее время приложение к постановлению № 63 с соответствующими образцами контрольных знаков должно быть размещено на Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь вместе с текстом этого постановления.

В этих целях при его корректировке в постановлении № 129 необходимо было предусмотреть нормы о дополнении постановления № 63 приложением с образцами контрольных знаков, что обеспечило бы последующее доведение полного текста этого акта до всеобщего сведения в установленном порядке.

Нормотворческим органам следует учитывать указанные требования Закона №130-З при корректировке действующих ведомственных актов.

**4. Нарушение порядка согласования НПА.**

В обобщениях итогов проведения экспертизы неоднократно отмечалась необходимость соблюдения нормотворческими органами порядка согласования проектов НПА, предусмотренного ст. 46 Закона №130-З, с заинтересованными государственными органами.

Такое согласование должно производиться, если:

1) является обязательным в соответствии с Законом № 130-З и иными актами законодательства;

2) в проекте нормативного правового акта содержатся предписания, затрагивающие компетенцию государственных органов (организаций).

Подлежит неукоснительному соблюдению требование Закона
№ 130-З о том, что проекты НПА, предусматривающие внесение изменений в НПА (их структурные элементы), признание утратившими силу НПА (их структурных элементов), принятых нормотворческими органами, направляются на согласование с этими государственными органами (организациями), должностными лицами, за исключением случаев, установленных Конституцией Республики Беларусь, ст. 9 Закона № 130-З и иными законодательными актами.

Исходя из положений п. 5 и ч. 2 п. 6 ст. 46 Закона № 130-З отметка о согласовании ведомственных НПА оформляется по итогам окончательного согласования после устранения поступивших при первоначальном согласовании замечаний и (или) предложений.

Вместе с тем в обобщаемый период нарушение указанных требований Закона № 130-З по-прежнему является одним из наиболее часто встречаемых в вопросах соблюдения процедуры принятия ведомственных актов.

В частности, наряду с отсутствием в необходимых случаях по представленным на экспертизу ведомственным актам согласований имели место факты принятия без согласования с государственными органами, согласовавшими основной акт, постановлений, предусматривающих корректировку такого акта; проставления отметки о согласовании при наличии не устраненных замечаний и (или) неучтенных предложений согласующего органа; отсутствовали согласования с государственными органами, по согласованию с которыми ранее вносились изменения в корректируемые постановления.

**5. Направление в Минюст актов, не подлежащих экспертизе, в том числе ТНПА.**

Согласно ч. 2 п. 1 ст. 48 Закона № 130-З не подлежат экспертизе НПА, содержащие государственные секреты или иные охраняемые законодательством сведения, ТНПА, иные НПА в случаях, предусмотренных законодательными актами, а также ненормативные правовые акты и локальные акты.

Вместе с тем в рассматриваемый период на экспертизу направлялись правовые акты, предусматривающие утверждение форм ведомственной отчетности, санитарных норм и правил, а также правовые акты об изменении правовых актов, ранее не проходивших экспертизу.

**6. Нарушение требований нормотворческой техники.**

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

1) нарушение порядка оформления приложений, установленного п. 4 приложения к Закону № 130-З (к примеру, утверждение форм документов вместо их установления согласно приложению; включение нормативных правовых предписаний в подстрочные примечания приложения к акту, которые должны предусматриваться непосредственно в тексте акта (ч. 2 п. 33 приложения к Закону № 130-З);

2) указание в преамбуле ведомственного акта структурных элементов акта большей юридической силы, не содержащего нормотворческие полномочия государственного органа (например, пунктов, статей, предусматривающих поручения по приведению ведомственных актов в соответствие с принятым актом либо определяющих ту или иную функцию государственного органа);

3) несоблюдение предусмотренного п. 73 приложения к Закону
№ 130-З порядка определения перечня подлежащих признанию утратившими силу НПА в части включения в него НПА, которыми в основной акт, признаваемый утратившим силу, вносились изменения.

**7. Несоблюдение требований подп. 1.3 п. 1 Указа № 711, регламентирующего действия нормотворческого органа после получения отрицательного заключения по нормативному правовому акту.**

В частности, согласно указанному подпункту в случае, если по истечении 40 рабочих дней с даты получения отрицательного заключения НПА повторно не представлены для проведения экспертизы, такие НПА подлежат отмене. Информация об отмене НПА должна быть представлена нормотворческими органами в Минюст в течение 5 рабочих дней с даты принятия нормотворческими органами решений об отмене НПА.

Вместе с тем имеют место случаи непредставления нормотворческими органами в Минюст такой информации.

**8. Ненадлежащее сопровождение юридической службой отдельных нормотворческих органов принятых этим органом ведомственных актов в процессе их экспертизы.**

Частью 2 п. 2 ст. 42 Закона № 130-З определено, что подготовка проекта нормативного правового акта осуществляется с обязательным участием юридической службы соответствующего государственного органа (организации).

Вместе с тем, как показала практика взаимодействия с нормотворческими органами по вопросам экспертизы, имеют место случаи, когда их юридические службы не были подключены к работе по подготовке ведомственного акта.

Отсутствие надлежащего сопровождения нормативного правового акта юридической службой отражается на его качестве, затрудняет его оперативную доработку в процессе экспертизы и своевременность вступления в силу.

В связи с этим полагаем, что подобная организация работы юридической службы государственного органа в вопросах обеспечения качества нормотворческой деятельности на ведомственном уровне является недопустимой.

Следует отметить, что имеющийся на сегодняшний день у нормотворческих органов правовой инструментарий достаточно разнообразный и позволяет осуществлять качественную подготовку НПА. Вместе с тем потенциал для совершенствования этой работы при формировании эффективной правовой системы еще имеется.

В связи с этим, понимая, что основа для ведомственного регулирования закладывается в актах большей юридической силы, Минюст работу по систематизации и повышению качества ведомственного нормотворчества проводит на всех уровнях и этапах нормотворческой деятельности.

При рассмотрении проектов законодательных актов, постановлений Правительства оцениваются в том числе предусматриваемые в них полномочия на принятие ведомственных актов – с точки зрения правомерности их закрепления и возможности реализации на ведомственном уровне. Особое внимание при этом уделяется соблюдению принципа системности и комплексности правового регулирования.

Осознавая важность задач, выполняемых каждым субъектом нормотворческой деятельности, расширяя формы взаимодействия и сотрудничества, Минюст оказывает нормотворческим органам методологическую помощь как по общим вопросам ведомственного нормотворчества, так и по вопросам, возникающим при реализации конкретных нормотворческих полномочий.

С учетом вышеизложенного и в целях совершенствования и оптимизации ведомственного нормотворчества нормотворческим органам необходимо:

1) осуществлять ведомственное регулирование в определенных актами большей юридической силы пределах и строго в соответствии с предоставленными нормотворческими полномочиями; при необходимости принимать меры по закреплению соответствующей компетенции при подготовке проектов законодательных актов и постановлений Правительства;

2) обеспечить должное участие юридической службы в подготовке проектов ведомственных актов и сопровождение принятого акта в процессе проведения его обязательной юридической экспертизы в Минюст;

3) принимать меры по консолидации ведомственных актов, регулирующих определенную или смежные области общественных отношений в рамках одного нормативного правового акта, тем самым обеспечивая комплексность и системность такого регулирования;

4) в вопросах подготовки, принятия и направления на экспертизу ведомственных актов строго следовать установленной законодательством процедуре, в том числе в части соблюдения порядка их согласования;

5) уделять должное внимание соблюдению требований нормотворческой техники.

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