

ГЛАВА 1 ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1. Настоящий алгоритм представляет собой совокупность рекомендаций по подготовке проектов 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 (далее – нормотворческие органы республиканского уровня), областных, Минского городского Советов депутатов, облисполкомов, Минского горисполкома (далее – ведомственный акт) и предназначен для специалистов, задействованных в нормотворческом процессе (далее – разработчик ведомственного акта).

2. Согласно статье 48 Закона Республики Беларусь от 17 июня 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах» (далее – Закон № 130-З) ведомственные акты подлежат обязательной юридической экспертизе (далее – экспертиза), проводимой Министерством юстиции.

Оценка ведомственных актов осуществляется на предмет соответствия критериям, установленным частью первой подпункта 1.1 пункта 1 Указа Президента Республики Беларусь от 30 декабря 2010 г. № 711 «О некоторых вопросах осуществления обязательной юридической экспертизы нормативных правовых актов» (далее – Указ № 711).

В частности, актами большей юридической силы, на предмет соответствия которым оценивается ведомственный акт, являются:

Конституция Республики Беларусь;
законы Республики Беларусь;
нормативные правовые акты Президента Республики Беларусь;
постановления Правительства Республики Беларусь;
нормативные правовые акты нормотворческих органов республиканского уровня (в отношении решений органов местного управления и самоуправления).

3. В целях обеспечения качественного уровня подготовки ведомственного акта и успешного прохождения им экспертизы необходимо учитывать ряд установленных законодательством

требований, на основные из которых предлагается обратить внимание разработчиков ведомственных актов.

4. Общими требованиями, которые необходимо соблюдать при подготовке ведомственных актов, являются:

разработка проекта ведомственного акта на основании нормотворческих полномочий (то есть полномочий на установление, определение, утверждение определенных правил в целях регулирования конкретных правоотношений), закрепленных в законодательных актах, постановлениях Совета Министров Республики Беларусь, международно-правовых актах (ч.1 п.4 ст.17, п.2 ст.18, п.1 ст.19 Закона № 130-3);

Примечание. Нормотворческие полномочия органов, подчиненных (подотчетных) Президенту Республики Беларусь, не могут содержаться в постановлениях Правительства Республики Беларусь (п.4 ст.17 Закона № 130-3).

Допускается установление нормотворческих полномочий органов местного управления и самоуправления в актах нормотворческих органов республиканского уровня (п.2 ст.19 Закона № 130-3).

формирование текста проекта ведомственного акта в соответствии с требованиями актов большей юридической силы, в том числе с соблюдением требований нормотворческой техники, установленных Законом № 130-3 (далее – требования нормотворческой техники);

подготовка к проекту ведомственного акта информативного обоснования необходимости его принятия и финансово-экономического обоснования в соответствии с формами, установленными постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 25 января 2019 г. № 54 «О прогнозировании последствий принятия (издания) нормативных правовых актов»;

определение круга заинтересованных государственных органов (организаций) и согласование проекта ведомственного акта с ними;

проведение экспертизы проекта ведомственного акта юридической службой нормотворческого органа;

принятие ведомственного акта;

завершение оформления реквизитов ведомственного акта (дата, номер, в том числе в грифе утверждаемого акта (приложения));

направление ведомственного акта на экспертизу в Министерство юстиции с приложением необходимого пакета документов.

Примечание. Перечень документов, направляемых в Министерство юстиции, и порядок их направления определены в п.6 и ч.ч.1 и 2 п.8 Инструкции о порядке осуществления обязательной юридической экспертизы нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 23 сентября 2006 г. № 1244.

При этом в случае, если акт подписан первым заместителем руководителя или лицом, исполняющим обязанности руководителя (в связи с временной нетрудоспособностью, отпуском или отсутствием на работе по другой причине

руководителя), необходимо наличие документов, подтверждающих факт отсутствия руководителя, а также полномочия должностного лица на исполнение его обязанностей – локальный акт или иной распорядительный документ, подписанный руководителем).

Текст ведомственного акта в виде электронного документа или электронной копии документа на бумажном носителе оформляется с учетом требований постановления Министерства юстиции Республики Беларусь от 10 октября 2018 г. № 193 «Об отдельных требованиях к оформлению нормативных правовых актов и взаимодействию Министерства юстиции с Национальным центром правовой информации».

ГЛАВА 2

ОСОБЕННОСТИ ПРИНЯТИЯ НОВОГО ВЕДОМСТВЕННОГО АКТА

5. При подготовке проекта ведомственного акта, предусматривающего введение нового нормативного регулирования общественных отношений, необходимо:

5.1. оценить наличие нормативно закрепленных нормотворческих полномочий;

Примечание. Нормотворческие полномочия отражаются в преамбуле ведомственного акта в соответствии с требованиями ч.1 п.4 ст.17, п.2 ст.18, п.1 ст.19 Закона № 130-З. При этом не допускаются ссылки на нормы, определяющие задачи и функции нормотворческого органа, а также предусматривающие поручения по приведению законодательства в соответствие с нормативным правовым актом, в котором такое поручение содержится.

5.2. определить предмет правового регулирования ведомственного акта.

Предмет правового регулирования ведомственного акта (круг отношений, которые регламентируются актом) определяется исходя из нормотворческой компетенции, предоставленной актом большей юридической силы.

Как правило, предмет правового регулирования отражается в названии ведомственного акта (утверждаемого акта, приложения), содержании первых пунктов утверждаемого акта;

5.3. исходя из предмета правового регулирования сформировать нормативные предписания ведомственного акта.

Примечание. Ведомственный акт не должен содержать норм, выходящих за предмет его правового регулирования.

При этом следует:

проанализировать круг нормативных правовых актов (как большей, так и равной юридической силы), которые непосредственно относятся к предмету правового регулирования разрабатываемого ведомственного акта либо регулируют смежные отношения;

на основании проведенного анализа и с учетом положений нормативных правовых актов, обладающих большей юридической силой, определить содержательное наполнение ведомственного акта.

Разрабатываемый ведомственный акт должен соответствовать всем нормам актов большей юридической силы, быть совместимым (взаимосогласованным) с актами равной юридической силы.

При включении в ведомственный акт положений, дублирующих нормативные правовые предписания актов большей юридической силы, необходимо оценить обоснованность такого подхода с учетом ч.3 п.3 ст.28 Закона № 130-З;

5.4. изложить текст проекта ведомственного акта с соблюдением требований нормотворческой техники:

а) логически выстроить содержание ведомственного акта, то есть расположить нормативные предписания акта в последовательности (от общего к частному), обеспечивающей правильное их понимание и применение;

б) использовать терминологию, которая соответствует терминологии, применяемой в актах большей юридической силы.

Примечание. Терминология должна быть единообразной по тексту акта. Определения терминов должны быть понятными и однозначными, излагаться лаконично, исключать возможность их различного толкования.

в) корректно ввести сокращенные обозначения (при первом упоминании) и придерживаться их использования далее по тексту ведомственного акта;

г) обеспечить сквозную, последовательную нумерацию в ведомственном акте, утверждаемом акте и приложении к акту;

д) правильно применять ссылки на структурные элементы самого акта, а также иных нормативных правовых актов;

Примечание. При наличии ссылки на иной нормативный правовой акт необходимо обращать внимание на первичность (вторичность) ссылки, а также на какой вид акта осуществляется ссылка (утверждающий, утверждаемый или приложение) и с учетом этого оценивать соблюдение порядка указания реквизитов и названия такого акта в соответствии с п.п. 40 и 41 приложения к Закону № 130-З;

е) надлежаще оформить ссылки на приложения (названия приложения должны совпадать в основном акте и самом приложении, по тексту основного акта должна быть последовательная нумерация приложений, в грифе приложения должно быть указано точное название вида основного акта, дата, номер его принятия (название утверждаемого акта, если приложение к такому акту);

ж) подстрочные примечания должны быть оформлены с учетом п.п. 33 и 34 приложения к Закону № 130-З, их обозначение по тексту акта

должно быть последовательным и совпадать с указанным обозначением в примечании (либо цифры, либо звездочки);

5.5. определить срок вступления в силу акта (ст.64 Закона № 130-3).

По общему правилу акт должен вступать в силу после его официального опубликования либо с более поздней даты (со дня вступления в силу акта большей юридической силы, в связи с которым принят акт, либо иной даты).

Акты, содержащие служебную информацию ограниченного распространения, которые в силу предписаний Закона № 130-3 не подлежат официальному опубликованию, вступают в силу со дня их включения в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь.

В акте может определяться порядок его применения к отношениям, возникшим до вступления в силу этого акта, но строго в соответствии с положениями ст. 66 Закона № 130-3, регламентирующими вопросы обратной силы нормативных правовых актов.

5.6. провести анализ действующего законодательства на предмет выявления ведомственных актов, требующих корректировки или признания утратившими силу вследствие принятия разрабатываемого ведомственного акта (при наличии таких актов – одновременно вносятся в них изменения либо они признаются утратившими силу);

5.7. оценить нормативность ведомственного акта (п.8 ст. 2 Закона № 130-3), в том числе исключить его отнесение к:

техническим нормативным правовым актам (ст.ст. 26 и 27 Закона № 130-3, п.п. 1.27 п.1 ст.1 Закона Республики Беларусь от 5 января 2004 г. № 262-3 «О техническом нормировании и стандартизации»);

ненормативным (индивидуальным) правовым актам (ст.4 Закона № 130-3);

локальным правовым актам (ст.5 Закона № 130-3, п.п.1.4 п.1 Указа № 711).

документам рекомендательного характера (например, методические рекомендации и примерные формы (положения) по своей природе не являются обязательными для применения);

Примечание. Акты, которые не подлежат экспертизе в Министерстве юстиции, определены в ч.2. п.1 ст.48 Закона № 130-3.

5.8. определить заинтересованные государственные органы (организации) и согласовать проект ведомственного акта с ними (п.1 и ч.2 п.6 ст. 46 Закона № 130-3).

Необходимость согласования ведомственного акта с заинтересованными государственными органами (организациями) может быть обусловлена:

прямым требованием, закреплённом в нормативном правовом акте большей юридической силы;

его содержанием – ведомственный акт затрагивает компетенцию других государственных органов (организаций);

наличием обязательств, принятых Республикой Беларусь по международным договорам Республики Беларусь и иным международно-правовым актам, содержащим обязательства Республики Беларусь, непосредственно относящихся к предмету правового регулирования ведомственного акта (требуется согласование с Министерством иностранных дел).

По итогам окончательного согласования проектов ведомственных актов оформляется отметка о согласовании в соответствии с пунктом 5 приложения к Закону № 130-З. При этом отметка о согласовании оформляется, если в процессе согласования проекта нормативного правового акта устранены все имевшиеся по нему разногласия (ч.2 п.6 ст.46 Закона № 130-З).

6. Согласованный ведомственный акт подписывается руководителем нормотворческого органа или лицом, исполняющим его обязанности, регистрируется. Дата и номер отражаются в реквизитах ведомственного акта, а также грифах утверждаемых актов, грифах приложений.

Примечание. Решения исполнительного и распорядительного органа подписываются председателем исполкома и управляющим делами исполкома. В случае отсутствия управляющего делами исполкома решения исполнительного и распорядительного органа подписываются лицом, исполняющим его обязанности (п. 3 ст. 40 Закона Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 108-З «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»), с указанием занимаемой этим лицом должности.

ГЛАВА 3 ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПРИНЯТИЯ ВЕДОМСТВЕННОГО АКТА ОБ ИЗМЕНЕНИИ

7. Внесение изменений в ведомственный акт может быть обусловлено практикой его применения или произошедшими изменениями в законодательстве (как в актах большей юридической силы, так и в ведомственных актах).

Примечание. В случае внесения изменений в ведомственный акт необходимо оценить правовую возможность регулирования данных вопросов на ведомственном уровне, исключить их противоречие актам большей юридической силы.

8. При внесении изменений в ведомственный акт необходимо:

8.1. определить круг действующих актов законодательства, регулирующих данные или смежные с ними правоотношения, а также

устанавливающих требования нормотворческой техники, и провести их анализ в целях определения:

наличия у нормотворческого органа соответствующей нормотворческой компетенции;

произошедших изменений в законодательстве, которые необходимо учесть при пересмотре ведомственного акта;

8.2. определить дату истечения срока действия временного ведомственного акта для осуществления его корректировки или продления срока действия до наступления данной даты (с учетом времени, необходимого для принятия ведомственного акта, проведения его экспертизы в Министерстве юстиции и официального опубликования);

Примечание. Ведомственный акт об изменении временного акта должен вступить в силу до истечения срока действия корректируемого ведомственного акта.

8.3. проверить, проходил ли ранее корректируемый ведомственный акт государственную регистрацию либо экспертизу.

8.4. для определения круга заинтересованных государственных органов (организаций), согласованию с которыми подлежит проект ведомственного акта, помимо совершения действий, указанных в подпункте 5.8 пункта 5 настоящего алгоритма, провести анализ ведомственных актов, которыми вносились изменения в корректируемый акт;

Примечание. Ведомственные акты об изменении подлежат согласованию с государственными органами (организациями), по согласованию с которыми принят корректируемый акт, а также внесены последующие корректировки.

8.5. в части соблюдения требований нормотворческой техники уделить внимание:

а) оформлению грифов утверждаемого акта, грифов приложения (в том числе приложения к утверждаемому акту), в первую очередь, если ведомственный акт изменяет название основного акта (утверждаемого акта), вводит новые приложения).

В случае изложения в новой редакции утвержденного акта, дополнения ведомственного акта утверждаемым актом в грифе утверждаемого акта дополнительно к реквизитам первоначального акта указываются сведения о дате и номере ведомственного акта об изменении.

В случае изложения в новой редакции приложения к ведомственному акту (утвержденного акта с приложениями, приложения к утвержденному акту), дополнения ведомственного акта (утверждаемого акта) приложением или утверждаемым актом с приложениями в грифе приложения дополнительно к реквизитам

первоначального акта указываются сведения о дате и номере ведомственного акта об изменении;

б) включению в корректируемый ведомственный акт изменений таким образом, чтобы не нарушить его логическое построение;

в) используемой терминологии – ведомственный акт об изменении должен учитывать терминологию корректируемого акта либо предусматривать ее комплексное изменение в целях единообразного использования по тексту и соответствия терминологии, используемой в актах большей юридической силы;

г) использованию уже существующих в корректируемом ведомственном акте сокращенных обозначений, если предлагаемые корректировки вносятся в текст акта после введения таких обозначений;

д) сохранению сквозной, последовательной нумерации в корректируемом акте;

е) правильному применению ссылок на структурные элементы самого корректируемого акта, а также иных нормативных правовых актов (следует перепроверить все ссылки, имеющиеся в ведомственном акте с учетом вносимых в него изменений);

ж) правильному применению техники внесения изменений в акты (с использованием нужных предлогов, выделением в отдельный абзац структурных элементов в случае внесения в них нескольких изменений, соблюдением порядка исключения слов (предложений) или структурных элементов, а также дополнения ими или их замены).

ГЛАВА 4

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПРИНЯТИЯ ВЕДОМСТВЕННОГО АКТА О ПРИЗНАНИИ УТРАТИВШИМ СИЛУ

9. Ведомственные акты (их структурные элементы) подлежат признанию утратившими силу, если они противоречат нормативным правовым предписаниям, включенным в новый нормативный правовой акт одинаковой или большей по отношению к ним юридической силы, либо поглощены ими, либо утратили свое значение (п.70 приложения к Закону № 130-З).

10. При подготовке проекта ведомственного акта о признании утратившим силу необходимо учитывать следующее:

временные ведомственные акты, срок действия которых истек, не подлежат признанию утратившими силу;

на экспертизу в Министерство юстиции такие акты направляются в том случае, если признаваемые утратившими силу ведомственные акты проходили государственную регистрацию либо экспертизу;

формирование перечня актов, подлежащих признанию утратившими силу в связи с признанием утратившим силу основного ведомственного акта, необходимо осуществлять с соблюдением п.73 приложения к Закону № 130-З;

ведомственные акты о признании утратившими силу актов подлежат согласованию с государственными органами (организациями), по согласованию с которыми принят корректируемый или признаваемый утратившим силу акт, а также внесены последующие корректировки.

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