

**МІНІСТЭРСТВА ЮСТЫЦЫІ
РЭСПУБЛІКІ БЕЛАРУСЬ**

вул. Калектарная, 10, 220004, г. Мінск
Тэл./факс: 200-86-87, 200-97-55
E-mail: kanc@minjust.by

**МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ
РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ**

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 Республики Беларусь 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 2019 года для сведения и руководства в работе.

Приложение: на 17 л. в 1 экз.

Заместитель Министра

Н.Н.Филиппова

Обобщение итогов проведения обязательной юридической экспертизы нормативных правовых актов за период с 1 июля по 31 декабря 2019 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 июля по 31 декабря 2019 года.

Прошедшее полугодие ознаменовалось полным переходом процедуры экспертизы нормативных правовых актов нормотворческих органов (далее – ведомственные нормативные правовые акты) на электронный документооборот на платформе автоматизированной информационной системы, обеспечивающей формирование Национального реестра правовых актов Республики Беларусь (далее – АИС НРПА).

Так, с 1 августа 2019 года направление нормотворческими органами в Министерство юстиции ведомственных нормативных правовых актов в электронном виде для проведения экспертизы, а также последующее их представление Министерством юстиции в Национальный центр правовой информации осуществляется только посредством АИС НРПА. Такой подход к организации экспертизы позволил повысить ее оперативность и прозрачность.

В целях уточнения правовых механизмов взаимодействия с нормотворческими органами только в рамках АИС НРПА Министерством юстиции было обеспечено совершенствование правовой базы, в том числе корректировка Указа Президента Республики Беларусь от 30 декабря 2010 г. № 711 «О некоторых вопросах осуществления обязательной юридической экспертизы нормативных правовых актов» и постановления Совета Министров Республики Беларусь от 23 сентября 2006 г. № 1244 «Об обязательной юридической экспертизе нормативных правовых актов». Следует отметить, что направление ведомственных нормативных правовых актов на экспертизу с применением СМДО или

иных систем и средств, используемых для передачи электронных документов, кроме АИС НРПА, нормативно закреплено в качестве основания для их возврата без проведения экспертизы.

В целом нормотворческие органы успешно справились с переходом на новый формат работы. Имели место только единичные случаи поступления ведомственных нормативных правовых актов на экспертизу с применением СМДО и, соответственно, их возврата без проведения экспертизы.

Относительно итогов экспертизы ведомственных нормативных правовых актов за обобщаемый период необходимо отметить следующее.

Для проведения экспертизы в Министерство юстиции поступил 831 ведомственный нормативный правовой акт, рассмотрено 809, из них: по 591 вынесены положительные заключения (73,05%), по 2 – отрицательные заключения (0,34%), отозвано – 80 (9,80%), возвращено – 136 (16,81%). Предложена доработка по 408 (69,04 % от числа ведомственных нормативных правовых актов, по которым вынесено положительное заключение).

Следует констатировать, что со стороны нормотворческих органов по-прежнему допускаются нарушения установленных сроков направления ведомственных нормативных правовых актов на экспертизу. Так, за обобщаемый период зафиксировано 37 таких случаев (3,04 % от количества поступивших нормативных правовых актов).

Что касается качества поступающих на экспертизу ведомственных нормативных правовых актов и прилагаемых к ним документов, то, в целом, можно говорить о его определенном повышении. Полагаем, что этому способствует конструктивный подход со стороны нормотворческих органов к обобщениям итогов проведения экспертизы за полугодия и применение содержащихся в них рекомендаций в нормотворческой деятельности, участие их представителей в организованных Министерством юстиции семинарах, активное привлечение юридической службы нормотворческого органа к подготовке ведомственных нормативных правовых актов.

В частности, ощутимо снизилось количество допускаявшихся ранее ошибок, касающихся как процедуры прохождения экспертизы, так и правового содержания ведомственных нормативных правовых актов. В большинстве случаев такие акты принимаются только при наличии соответствующих нормотворческих полномочий, с корректным отражением их в преамбуле акта.

Сокращается количество поступающих на экспертизу ведомственных нормативных правовых актов, содержащих:

положения, касающиеся совершения административных процедур и

подлежащие закреплению в актах большей юридической силы;
 нормы запретительного и ограничительного характера;
 локальные, организационно-распорядительные, дублирующие
 нормы;

существенные нарушения требований Закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах» (далее – Закон о нормативных актах).

Несмотря на положительные тенденции, касающиеся качества ведомственного нормотворчества, результаты анализа поступавших во втором полугодии 2019 года на экспертизу ведомственных нормативных правовых актов свидетельствуют как о наличии типичных ошибок, на которые обращалось внимание в предыдущих обобщениях, так и о выявлении новых, требующих внимания со стороны разработчиков и юридических служб нормотворческих органов.

В качестве наиболее типичных ошибок необходимо указать:

введение на уровне ведомственных нормативных правовых актов обязанности по предоставлению форм отчетности либо разовой информации при отсутствии оснований, указанных в подпункте 1.3 пункта 1 Указа Президента Республики Беларусь от 2 марта 2011 г. № 95 «О некоторых вопросах сбора информации, не содержащейся в государственной статистической отчетности»;

преждевременность принятия ведомственных нормативных правовых актов (до принятия либо корректировки актов большей юридической силы, регулирующих одни и те же либо смежные отношения);

несвоевременность принятия ведомственных нормативных правовых актов, что срывает реализацию заключительных положений законов Республики Беларусь, иных нормативных правовых актов большей юридической силы и не обеспечивает полноту и завершенность правового регулирования;

принятие ведомственных нормативных правовых актов с приданием им обратной силы, что исходя из положений статьи 66 Закона о нормативных актах должно являться исключительной мерой.

Помимо отмеченных недостатков необходимо указать и на иные нарушения, имевшие место в обобщаемом периоде и повлиявшие на оперативность проведения экспертизы ведомственных нормативных правовых актов.

1. Ненадлежащая оценка положений акта большей юридической силы, определяющих содержание и предмет ведомственного регулирования.

При реализации нормотворческих полномочий на принятие

ведомственных нормативных правовых актов не всегда оцениваются цели закрепления таких полномочий в актах большей юридической силы, следствием чего может стать ненадлежащее правовое регулирование соответствующих правоотношений.

Например, на экспертизу поступило постановление Министерства финансов Республики Беларусь от 13 августа 2019 г. № 44 «Об изменении постановления Министерства финансов Республики Беларусь от 10 июля 2014 г. № 50» (далее – постановление № 44), принятое на основании Положения о страховой деятельности в Республике Беларусь, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 25 августа 2006 г. № 530 (далее – Положение о страховой деятельности).

Абзацем третьим пункта 43 Положения о страховой деятельности Министерство финансов наделено полномочиями на определение предельного размера вознаграждения, которое страховой брокер вправе получать от страховщика и страхователя за оказанные им услуги.

Таким образом, нормы Положения о страховой деятельности направлены на ограничение возможности свободного установления участниками соответствующих общественных отношений размера вознаграждения. При этом в качестве правового механизма регулирования данной величины законодателем избрано установление предельного размера вознаграждения.

В то же время в постановлении № 44 предельный размер вознаграждения не устанавливался, а относился на усмотрение сторон соглашения, что предполагало его определение без каких-либо ограничений со стороны государства.

В последующем с учетом позиции Министерства юстиции Министерством финансов было представлено на экспертизу постановление № 44, которое устанавливало предельный размер вознаграждения за оказанные страховым брокером услуги, как это следовало из Положения о страховой деятельности.

2. Отсутствие оценки всего объема нормативных предписаний ведомственных нормативных правовых актов при их корректировке на предмет согласованности с принятыми позднее иными актами законодательства.

Имеют место случаи, когда при изменении действующих ведомственных нормативных правовых актов нормотворческими органами не обеспечивается полный анализ содержания этих актов на предмет соответствия иным актам законодательства, принятым после вступления в силу корректируемого ведомственного акта (или последних

внесенных в него изменений). Несоблюдение указанного требования влечет за собой сохранение в ведомственном нормативном правовом акте неактуальных норм, что может привести к сложностям при правоприменении и наличию коллизий правовых норм.

Так, например, на экспертизу поступало решение Витебского областного Совета депутатов от 30 декабря 2019 г. № 129 «Об изменении решения Витебского областного Совета депутатов от 29 ноября 2012 г. № 224» (далее – решение № 129), направленное на приведение решения Витебского областного Совета депутатов от 29 ноября 2012 г. № 224 «Об определении порядка осуществления закупок товаров (работ, услуг) за счет собственных средств» в соответствие с постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 15 марта 2012 г. № 229 «О совершенствовании отношений в области закупок товаров (работ, услуг) за счет собственных средств» (далее – постановление № 229). Вместе с тем положения представленного на экспертизу решения № 129 не учитывали изменения, внесенные в постановление № 229 постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 24 декабря 2019 г. № 889 «Об изменении постановления Совета Министров Республики Беларусь от 15 марта 2012 г. № 229», в части уточнения перечня товаров (работ, услуг), на закупки которых за счет собственных средств не распространяется действие решения Витебского областного Совета депутатов. В частности, решение № 129 не предусматривало приведение корректируемого им решения в соответствие с изменениями, содержащимися в постановлении № 229.

3. Имеют место случаи корректировки ведомственного нормативного правового акта до вступления его в силу.

Установление отложенной во времени даты вступления ведомственного нормативного правового акта в силу на значительный срок, как правило, обосновывается необходимостью осуществления подготовительных организационных мероприятий (например, установка программного обеспечения). В то же время в последующем, до вступления в силу такого нормативного правового акта, нормотворческим органом снова вносятся в него изменения, что указывает на недостаточную проработку первоначального объема правового регулирования, а также не отвечает принципу стабильности законодательства, закрепленному в статье 35 Закона о нормативных актах.

Так, например, постановление Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь от 3 апреля 2019 г. № 13 «Об оплате труда работников бюджетных организаций» (далее – постановление №

13) принято в целях реализации Указа Президента Республики Беларусь от 18 января 2019 г. № 27 «Об оплате труда работников бюджетных организаций». Вступало в силу указанное постановление с 1 января 2020 года.

В ноябре 2019 года постановлением Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь от 14 ноября 2019 г. № 53 в постановление № 13 были внесены изменения, корректирующие ранее установленные подходы по вопросам оплаты труда работников бюджетных организаций.

Поскольку постановление № 13 являлось основополагающим для регулирования указанных вопросов, его корректировка повлекла за собой необходимость внесения министерствами культуры, образования, спорта и туризма, сельского хозяйства и продовольствия и другими изменений в свои нормативные правовые акты по вопросам оплаты труда работников бюджетных организаций соответствующих отраслей до вступления этих актов в силу.

4. Несвоевременное принятие нормотворческими органами ведомственных нормативных правовых актов, имеющих периодический характер (устанавливающих правовое регулирование на определенный период), а также иных нормативных правовых актов.

Задержка с принятием ведомственного нормативного правового акта, регламентирующего те или иные общественные отношения в определенный период (например, определенное количество дней или месяцев), влечет возникновение пробела в правовом регулировании во временном промежутке между окончанием срока действия ранее принятого нормативного правового акта и началом срока действия очередного нормативного правового акта. В целях исключения такой ситуации нормотворческие органы включают в последний принимаемый акт положения об обратной силе, что не отвечает содержащемуся в статье 66 Закона о нормативных актах принципу исключительности использования такого института.

Принятие ведомственных нормативных правовых актов в последние один-два дня срока до вступления в силу актов большей юридической силы либо предусмотренного, например, в заключительных положениях таких актов или планах по их реализации, не учитывает сроки, необходимые для проведения экспертизы и официального опубликования нормативного правового акта. Такая ситуация ставит Министерство юстиции и Национальный центр правовой информации в крайне сжатые рамки, когда за один день необходимо провести экспертизу и осуществить официальное опубликование такого

нормативного правового акта.

В свою очередь, своевременная реализация нормотворческих полномочий, обеспечение скоординированных сроков подготовки нормативных правовых актов при формировании планов по реализации нормативных правовых актов большей юридической силы исключают возникновение отмеченных негативных ситуаций.

5. Внесение временных норм в ведомственный нормативный правовой акт, не ограниченный сроком действия.

В соответствии с пунктом 3 статьи 28 Закона о нормативных актах в нормативный правовой акт, действие которого не ограничено во времени, как правило, не включаются предписания временного (однократного) действия в отношении индивидуально определенного круга лиц, за исключением предписаний, содержащих переходные положения, поручения государственным органам (организациям), их структурным подразделениям, должностным лицам.

Вместе с тем, нередко нормотворческие органы избирают именно такой подход при принятии или изменении ведомственных нормативных правовых актов. При этом, поскольку по истечении срока применения временных норм они не могут быть исключены из нормативного правового акта, их наличие загромождает текст неактуальными нормативными предписаниями и может усложнять правоприменение.

6. Недобросовестное проставление отметок о согласовании при отсутствии такого согласования.

Имеют место случаи, когда на экспертизу направляются ведомственные нормативные правовые акты, при согласовании проектов которых государственными органами, чья компетенция затрагивается положениями проекта, высказаны замечания. При этом разработчиками проекта замечания не учтены.

Например, постановление Министерства труда и социальной защиты по корректировке постановления Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь от 16 июня 2014 г. № 40 «О трудовых книжках» направлено на экспертизу с отметкой о согласовании с Министерством юстиции до получения такого согласования. При этом Министерством юстиции было подготовлено письмо о наличии замечаний по согласуемому нормативному правовому акту.

По итогам согласования проектов ведомственных нормативных правовых актов отметка о согласовании оформляется только в том случае, если в процессе согласования проекта устранены все имевшиеся по нему разногласия (часть вторая пункта 6 статьи 46 Закона о

нормативных актах).

В этой связи нормотворческим органам следует учитывать, что письмо заинтересованного государственного органа с замечаниями не является основанием для проставления отметки о согласовании нормативного правового акта.

Обращаем внимание, что в рамках полномочий, закрепленных в части четвертой пункта 8 Инструкции о порядке осуществления обязательной юридической экспертизы нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 23 сентября 2006 г. № 1244, Министерством юстиции у нормотворческих органов могут быть запрошены любые документы, имеющие значение для проведения экспертизы, в том числе сведения о согласовании соответствующего акта с заинтересованными.

В случае выявления фактов недобросовестного проставления отметок о согласовании нормативные правовые акты будут возвращаться нормотворческим органам в порядке, установленном законодательством, как не согласованные с заинтересованными государственными органами (организациями).

Более того, при проведении проверок соблюдения нормотворческими органами установленного порядка подготовки, принятия (издания), учета, направления на экспертизу нормативных правовых актов, правомерности применения их нормативных правовых актов, не прошедших экспертизу, Министерством юстиции будет уделяться отдельное внимание наличию писем о фактическом согласовании проектов нормативных правовых актов без замечаний, а также подписанию этих писем уполномоченными должностными лицами.

7. Направление на экспертизу совместных нормативных правовых актов без соблюдения требований пункта 2 статьи 22 Закона о нормативных актах.

Согласно указанному пункту к принимаемому совместному нормативному правовому акту применяются требования Закона о нормативных актах, установленные для нормативных правовых актов нормотворческого органа, который указан первым в числе принимающих этот акт.

Пунктом 8 Инструкции о порядке осуществления обязательной юридической экспертизы нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 23 сентября 2006 г. № 1244, предусматривается необходимость приложения к направляемому на экспертизу нормативному правовому акту обоснования необходимости его принятия и финансово-экономического

обоснования к проекту нормативного правового акта (далее – обоснования). При этом в соответствии с постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 25 января 2019 г. № 54 «О прогнозировании последствий принятия (издания) нормативных правовых актов», утвердившим формы обоснований, указанные документы должны быть подписаны руководителем нормотворческого органа.

Учитывая изложенное, полагаем, что требование о предоставлении обоснований по установленным формам касается того нормотворческого органа, который указан первым в принимаемом совместном акте.

Вместе с тем, на практике имеют место случаи несоблюдения указанного порядка, что влечет за собой возврат ведомственного нормативного правового акта нормотворческому органу в связи с несоблюдением установленных требований к оформлению прилагаемых к нему документов.

Например, для проведения экспертизы Министерством по налогам и сборам было направлено постановление Министерства по налогам и сборам Республики Беларусь и Правления Национального банка Республики Беларусь от 18 декабря 2019 г. № 41/510 «Об изменении постановления Министерства по налогам и сборам Республики Беларусь и Правления Национального банка Республики Беларусь от 3 сентября 2015 г. № 23/535», обоснования к которому были подписаны председателем Правления Национального банка.

8. Нарушения требований нормотворческой техники.

Несмотря на постепенное сокращение нарушений требований нормотворческой техники при осуществлении ведомственного нормотворчества, такие нарушения по-прежнему являются достаточно распространенными и повторяющимися. Обусловлено это, как правило, недостаточной внимательностью лиц, отвечающих за подготовку ведомственных нормативных правовых актов и прилагаемых к ним документов.

Наиболее частыми нарушениями соответствующих требований являются:

несоблюдение единства терминологии в законодательстве, единообразия и однозначности терминов, сокращений, применяемых в нормативном правовом акте, отсутствие положений, раскрывающих применяемые термины и правовые категории в случаях, когда эти термины не определены в актах большей юридической силы. Такие нарушения могут повлечь неопределенность предмета правового регулирования или условий применения норм права;

неполное указание структурных элементов, в которые вносятся

изменения (например, указывается только часть при наличии в ней абзацев);

наличие положений о признании утратившими силу структурных элементов ведомственного нормативного правового акта при одновременном внесении изменений в другие его структурные элементы (в таком случае прекращение действия структурных элементов осуществляется через их исключение);

нарушение правил оформления приложений к нормативным правовым актам, закрепленных в пункте 65 Требований нормотворческой техники, установленных в приложении к Закону о нормативных актах (далее – Требования);

отсутствие в грифах приложений к ведомственным нормативным правовым актам сведений об изложении приложения в новой редакции;

отсутствие в тексте ведомственного нормативного правового акта (в том числе утвержденного) положений о его дополнении приложением (пункт 4 Требований) при фактическом наличии нового приложения к данному акту;

применение конструкции структурных элементов ведомственных нормативных правовых актов, не отвечающей положениям пункта 21 Требований (например, в части вводится деление на подпункты, что может иметь место только в отношении пункта);

нарушение правил применения ссылок на другой нормативный правовой акт в тексте ведомственного нормативного правового акта. В частности, при необходимости закрепления отсылки к порядку, установленному иным нормативным правовым актом, в тексте нормативного правового акта должна быть указана не общая отсылка (например, «в порядке, установленном Национальным статистическим комитетом»), а указание на наименование и реквизиты конкретного акта законодательства, а при возможности – его структурных элементов (пункт 37 Требований);

при изменении названий утверждаемых актов нормотворческими органами довольно часто не корректируется соответственно название в грифах приложений к таким утвержденным актам, что свидетельствует о недостаточном внимании сотрудника нормотворческого органа к подготовке ведомственного нормативного правового акта;

непринятие мер по недопущению множественности актов законодательства по одним и тем же вопросам, что не обеспечивает требование пункта 3 статьи 28 Закона о нормативных актах:

например, на экспертизу одновременно поступило три решения Минского городского исполнительного комитета «Об установлении нормативов фактического потребления тепловой энергии» от

5 декабря 2019 г. № 3866, № 3865 и № 3864, которые касались установления нормативов фактического потребления тепловой энергии по жилым домам, не оборудованным приборами группового учета расхода тепловой энергии, а также на подогрев 1 куб. метра воды по месяцам (май – август 2019 года) и на отопление 1 кв. метра общей площади жилых помещений в сентябре и октябре 2019 года (2 отдельных решения). Соответствующее правовое регулирование логично было бы осуществить в рамках одного ведомственного нормативного правового акта, что содействовало бы компактности законодательства.

Отдельно следует обратить внимание, что несмотря на достаточный период действия новых Требований (с 1 февраля 2019 г.), на экспертизу до сих пор поступают ведомственные нормативные правовые акты, которые не предусматривают приведение в соответствие изменяемых ими действующих нормативных правовых актов с Требованиями.

В качестве примеров таких нормативных правовых актов можно привести постановления Министерства жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь от 8 июля 2019 г. № 9 «Об изменении постановления Министерства жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь от 12 мая 2006 г. № 22», от 8 июля 2019 г. № 8 «Об изменении постановления Министерства жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь от 29 декабря 2004 г. № 39», от 8 июля 2019 г. № 7 «Об изменении постановления Министерства жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь от 31 августа 2005 г. № 43».

Помимо того, что данные нормативные правовые акты не обеспечивали соответствие действующих положений корректируемых ими актов Требованиям, их текст также был изложен с нарушением Требований.

Таким образом, нормотворческим органам следует более ответственно подходить к подготовке проектов ведомственных нормативных правовых актов, принимая во внимание, что возможность доработки в рабочем порядке таких актов при проведении экспертизы допустима при незначительности имеющихся нарушений нормотворческой техники.

Отдельные вопросы подготовки проектов ведомственных нормативных правовых актов, касающиеся взаимодействия нормотворческих органов с некоторыми заинтересованными участниками нормотворческого процесса.

Закон о нормативных актах закрепил ряд принципов

нормотворческой деятельности, включая принцип защиты прав, свобод и законных интересов граждан, юридических лиц, интересов общества, социальной справедливости.

Реализация данного принципа в нормотворческом процессе предполагает, в частности, учет нормотворческими органами при планировании, подготовке, принятии и реализации нормативных правовых актов мнения населения и интересов его различных групп, политических партий, религиозных организаций и иных общественных объединений, обеспечение надлежащего баланса в правовом регулировании их прав, свобод и обязанностей с учетом национальных традиций и социальных ценностей белорусского народа.

В этой связи следует обратить внимание нормотворческих органов на необходимость соблюдения требований о привлечении к участию в подготовке проектов нормативных правовых актов, в том числе ведомственных, отдельных субъектов общественных отношений.

Так, на основании части третьей статьи 6 Закона Республики Беларусь от 22 апреля 1992 г. № 1605-ХІІ «О профессиональных союзах» нормативные правовые акты, затрагивающие трудовые и социально-экономические права и интересы граждан (за исключением нормативных правовых актов, содержащих государственные секреты), должны приниматься органами государственного управления с предварительным уведомлением соответствующих профсоюзов (объединений профсоюзов).

Генеральное соглашение между Правительством Республики Беларусь, республиканскими объединениями нанимателей и профсоюзов на 2019 – 2021 годы закрепило обязательство сторон принимать меры, направленные на дальнейшее развитие системы социального партнерства и повышение его эффективности, в том числе проводить предварительное обсуждение предложений по подготовке проектов нормативных правовых актов по вопросам социально-экономической политики, трудовых отношений и социального партнерства. Положения аналогичного характера закреплены в соглашениях, заключаемых соответственно органами местного управления и самоуправления.

Обязательность привлечения республиканскими органами государственного управления, областными исполнительными комитетами, Минским городским исполнительным комитетом общественных объединений инвалидов к подготовке проектов нормативных правовых актов (как на стадии согласования, так и на стадии разработки), затрагивающих интересы инвалидов, предусмотрена подпунктом 4.3 пункта 4 Протокола поручений Республиканского межведомственного совета по проблемам инвалидов при Совете

Министров Республики Беларусь от 15 ноября 2018 г. № 6-17/2-пр-РМС.

Подпунктом 1.4 пункта 1 протокола поручений Президента Республики Беларусь Лукашенко А.Г., данных 22 декабря 2017 г. на встрече с представителями деловых кругов, от 8 февраля 2018 г. № 3 предусмотрена необходимость:

привлечения к подготовке проектов нормативных правовых актов Совета по развитию предпринимательства в Республике Беларусь, представителей деловых кругов и общественных объединений, обеспечивающих защиту интересов предпринимателей, а также общественного объединения «Белорусский республиканский союз юристов»;

включения в пакет документов к соответствующему нормативному правовому акту информации, отражающей мнение бизнес-сообщества по регулируемым им вопросам.

Таким образом, нормотворческим органам в рамках подготовки ведомственных нормативных правовых актов следует учитывать отмеченные требования и при направлении на экспертизу своих нормативных правовых актов в обосновании необходимости их принятия отражать информацию о взаимодействии с указанными общественными объединениями или бизнес-сообществом.

Рекомендации Министерства юстиции относительно подходов к изложению норм актов большей юридической силы, определяющих нормотворческую компетенцию нормотворческих органов.

Ведомственное нормотворчество является одним из компонентов правовой системы государства, при помощи которого право эффективно воздействует на складывающиеся общественные отношения. Как правило, такой нормативный акт является юридическим инструментом, обеспечивающим реализацию на практике заложенного в актах большей юридической силы правового механизма.

Поскольку принятие ведомственных нормативных правовых актов осуществляется на основании либо во исполнение законодательных актов и постановлений Правительства Республики Беларусь, ключевое значение имеет четкое и корректное определение в указанных актах ведомственной нормотворческой компетенции, устанавливающей содержание и пределы такого регулирования.

Следует учитывать, что наделение полномочиями нормотворческих органов в законодательных актах и постановлениях Правительства Республики Беларусь может иметь место при условии:

правовой допустимости регулирования на ведомственном уровне соответствующих отношений;

отсутствия (как правило) правовой регламентации этих отношений в актах большей юридической силы;

объективной потребности общества в урегулировании тех или иных вопросов.

Разработку проектов нормативных правовых актов, как правило, осуществляют нормотворческие органы, в компетенцию которых входит проведение государственной политики в отдельной сфере общественных отношений и, соответственно, формирование необходимого массива правового регулирования на всех уровнях иерархии нормативных правовых актов, включая «ведомственный».

В этой связи, при формировании ведомственной нормотворческой компетенции в проектах законодательных актов и постановлений Совета Министров Республики Беларусь (далее – проекты) нормотворческим органам необходимо:

оценивать целесообразность включения в проект отсылочных норм или закрепления требуемого правового регулирования непосредственно в проекте;

обеспечивать комплексный анализ регулируемой сферы общественных отношений на предмет наличия вопросов, подлежащих закреплению исключительно в законодательных актах и постановлениях Совета Министров Республики Беларусь в соответствии с Законом Республики Беларусь от 28 октября 2008 г. № 433-З «Об основах административных процедур»;

не допускать в проектах закрепление ведомственных нормотворческих полномочий на установление исключений (изъятий) из общего порядка, «особенностей» правового регулирования, предусмотренного в нормативных правовых актах большей юридической силы (или установление правового регулирования «с учетом» ведомственных нормативных правовых актов), а также на введение дополнительных запретов в сравнении с установленными в нормативных правовых актах большей юридической силы (в том числе путем определения на ведомственном уровне «иных случаев», когда должен применяться установленный законодательным актом запрет);

излагать положения, определяющие полномочия нормотворческого органа, без использования сложносочиненных, сложноподчиненных конструкций, а также нескольких причастных и деепричастных оборотов.

В работе над проектами, содержащими нормотворческие полномочия органов местного управления и самоуправления, требуется:

проводить тщательную оценку положений проектов на предмет соответствия статье 121 Конституции Республики Беларусь и статьям 17 – 20, 41 – 44 Закона Республики Беларусь от 4 января 2010 г.

№ 108-3 «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» в целях исключения необоснованного делегирования полномочий;

обеспечивать указание в проектах конкретного территориального уровня органов местного управления и самоуправления в соответствии со статьями 1 и 2 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» и не допускать применение неопределенных формулировок, например, «установленном местными исполнительными и распорядительными органами» и т.п.;

Справочно.

При выборе территориального уровня органов местного управления и самоуправления необходимо:

обеспечивать соотнесение норм проектов с положениями уже действующих актов законодательства, устанавливающих нормотворческие полномочия органов местного управления и самоуправления на регулирование схожих или аналогичных общественных отношений (в части территориального уровня и предмета правового регулирования);

оценивать целесообразность наделяния нормотворческими полномочиями органов местного управления и самоуправления базового территориального уровня.

не допускать в проектах неопределенных положений, устанавливающих нормотворческие полномочия органов местного управления и самоуправления с применением принципа аналогичности (например, «установить порядок управления и распоряжения имуществом, находящимся в коммунальной собственности, аналогичный порядку, установленному настоящим...» и т.п.);

во избежание создания неравных условий жизнедеятельности населения на территориях различных административно-территориальных единиц при необходимости урегулирования социально-значимых вопросов оценивать целесообразность закрепления единой правовой регламентации (например, в нормативном правовом акте Правительства Республики Беларусь или государственного органа, ответственного за проведение государственной политики в соответствующей сфере).

Отдельное внимание нормотворческих органов следует обратить на положения пунктов 1 и 2 статьи 55 Закона о нормативных актах.

Так, согласно части первой пункта 1 указанного закона нормотворческий орган (должностное лицо) вправе делегировать часть своих полномочий на принятие (издание) нормативных правовых актов иным нормотворческим органам (должностным лицам), если это не противоречит Конституции Республики Беларусь, Закону о нормативных актах и иным законодательным актам.

При этом частью второй пункта 1 статьи 55 Закона о нормативных

актах установлен запрет на делегирование полномочий на принятие (издание) нормативных правовых актов (далее – делегирование полномочий) нормотворческим органом (должностным лицом), если такие полномочия предоставлены законодательным актом, а также другому нормотворческому органу (должностному лицу) одного уровня, если иное не предусмотрено законодательными актами.

Изложенные нормативные предписания следует учитывать при подготовке проектов, в том числе путем формирования четкого представления разработчиков проектов о предполагаемом уровне правового регулирования конкретных вопросов и, соответственно, государственном органе, который будет осуществлять такое регулирование.

Кроме того, неимперативный характер нормы части второй пункта 1 статьи 55 Закона о нормативных актах позволяет в проектах законодательных актов при закреплении нормотворческих полномочий предусматривать альтернативную основу, например, посредством использования правовой конструкции «определяется Советом Министров Республики Беларусь или уполномоченным им органом» и т.п.

На основании вышеизложенного, в целях соблюдения законодательства о проведении экспертизы и повышения качества ведомственных нормативных правовых актов нормотворческим органам необходимо:

обеспечить направление ведомственных нормативных правовых актов на экспертизу только посредством АИС НРПА;

не допускать нарушения сроков направления таких актов на экспертизу и своевременно реализовывать нормотворческие полномочия (согласно срокам, определенным актами большей юридической силы) с учетом сроков, установленных законодательными актами для проведения экспертизы;

обеспечивать комплексную проработку действующего ведомственного нормативного правового акта при подготовке предложений по его корректировке в целях актуализации положений с учетом изменений законодательства и обеспечения соответствия требованиям нормотворческой техники;

не допускать включения в ведомственный нормативный правовой акт, не ограниченный сроком действия, норм временного характера и рассматривать возможность принятия самостоятельного нормативного правового акта при необходимости установления правового регулирования на определенный период времени;

не допускать нарушения установленного порядка согласования проектов ведомственных нормативных правовых актов;

привлекать к работе над их проектами (уведомлять) заинтересованных участников нормотворческого процесса с отражением соответствующей информации в обосновании к проекту нормативного правового акта;

обеспечивать четкое и корректное определение в актах большей юридической силы ведомственной нормотворческой компетенции, устанавливающей содержание и пределы такого регулирования, и соответственное этой компетенции наполнение ведомственного нормативного правового акта.

Настоящее обобщение направлено на совершенствование практики подготовки и экспертизы ведомственных нормативных правовых актов и повышение их качества.

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