###### УТВЕРЖДЕНО

Приказ директора Национального центра законодательства и правовой информации Республики Беларусь

16.09.2024 № 109

|  |
| --- |
| МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ по подготовке заключений обязательной юридической экспертизы законопроектов, юридической экспертизы иных правовых актов (их проектов)  |

**ГЛАВА 1**

**ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

1. Настоящие Методические рекомендации применяются при подготовке работниками НЦЗПИ заключений обязательной юридической экспертизы законопроектов, вносимых в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь, а также законопроектов, подготовленных для рассмотрения Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь в первом и во втором чтении (в случае доработки законопроектов в Палате представителей Национального собрания Республики Беларусь) (далее, если не определено иное, – заключения).

Подготовка замечаний и предложений по результатам проведения юридической экспертизы иных правовых актов (их проектов), направленных в НЦЗПИ по поручению Президента Республики Беларусь, Администрации Президента Республики Беларусь, осуществляется в соответствии с критериями, предусмотренными пунктом 11 и абзацами первым – восьмым пункта 12 настоящих Методических рекомендаций.

Настоящие Методические рекомендации не распространяются на проведение обязательной юридической экспертизы технических нормативных правовых актов, являющихся в соответствии с законодательными актами и постановлениями Совета Министров Республики Беларусь обязательными для соблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями.

2. Подготовка заключений, замечаний и предложений по результатам проведения юридической экспертизы иных правовых актов (их проектов), направленных в НЦЗПИ по поручению Президента Республики Беларусь, Администрации Президента Республики Беларусь, осуществляется в соответствии с Законом Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З ”О нормативных правовых актах“, Положением о Национальном центре законодательства и правовой информации Республики Беларусь, утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 14 марта 2024 г. № 96, иными законодательными актами, а также Инструкцией по делопроизводству в Национальном центре законодательства и правовой информации Республики Беларусь, утвержденной приказом директора Национального центра законодательства и правовой информации Республики Беларусь от 5 августа 2024 г. № 60.

3. Заключение представляет собой документ, содержащий сведения о результатах экспертного исследования, проводимого в обязательном порядке для оценки законопроекта на соответствие критериям, установленным в пункте 2 статьи 47 Закона Республики Беларусь ”О нормативных правовых актах“.

4. При подготовке заключения заместители директора и руководители структурных подразделений НЦЗПИ обеспечивают:

объективность обязательной юридической экспертизы законопроекта и обоснованность заключения;

свободный доступ работника НЦЗПИ к информации, необходимой для подготовки заключения;

соответствующий уровень подготовки работника НЦЗПИ, осуществляющего обязательную юридическую экспертизу законопроекта.

5. В оценке законопроекта работники НЦЗПИ независимы и не связаны позицией нормотворческого органа, по поручению которого проводится обязательная юридическая экспертиза законопроекта.

**ГЛАВА 2**

**ОРГАНИЗАЦИЯ ПОДГОТОВКИ ЗАКЛЮЧЕНИЯ**

6. Подготовка заключения осуществляется работниками НЦЗПИ по поручению директора НЦЗПИ или его заместителя и руководителя структурного подразделения с соблюдением установленных сроков подготовки заключения.

7. До начала подготовки заключения работнику НЦЗПИ, осуществляющему обязательную юридическую экспертизу законопроекта, необходимо определить наличие сопроводительных документов, предусмотренных частями первой и второй пункта 3 статьи 47 Закона Республики Беларусь ”О нормативных правовых актах“.

***Примечание:***

*В соответствии с частями первой и второй пункта 3 статьи 47 Закона Республики Беларусь ”О нормативных правовых актах“ к законопроекту, направляемому на обязательную юридическую экспертизу, прилагаются:*

*сопроводительное письмо;*

*обоснование необходимости принятия закона;*

*финансово-экономическое обоснование к законопроекту;*

*справка о согласовании последней редакции законопроекта;*

*экспертные заключения по законопроекту, если они давались;*

*таблица неучтенных замечаний и (или) предложений по законопроекту с мотивированным обоснованием по каждому из них
(при их наличии);*

*документы, относящиеся к международному договору, предусмотренные* *Законом* *Республики Беларусь от 23 июля 2008 г. № 421-З ”О международных договорах Республики Беларусь“
(для законопроекта, оформляющего решение в отношении международного договора).*

*При направлении на обязательную юридическую экспертизу законопроектов, подготовленных к рассмотрению в Палате представителей Национального собрания Республики Беларусь в первом и во втором чтении, в случае их доработки к законопроекту прилагаются сопроводительное письмо и информация о внесенных в законопроект изменениях.*

Если указанные документы отсутствуют и без них обязательная юридическая экспертиза законопроекта не может быть осуществлена, работниками НЦЗПИ принимаются меры по получению необходимых для подготовки заключения документов. В этом случае срок подготовки заключения может быть продлен в установленном законодательством порядке.

8. Для подготовки заключения работнику НЦЗПИ необходимо:

изучить сопроводительные документы;

подобрать и изучить относящиеся к предмету правового регулирования законопроекта законодательство, международные договоры Республики Беларусь (далее – международные договоры) и иные международно-правовые акты, содержащие обязательства Республики Беларусь (далее – международно-правовые акты), а также практику их применения, предложения государственных органов и иных организаций;

четко определить существо предполагаемого правового регулирования и цели, которые необходимо достичь принятием представленного законопроекта;

определить, подлежат ли вопросы, изложенные в законопроекте, правовому регулированию на уровне закона;

выяснить, урегулированы ли данные вопросы в законодательстве;

определить, соответствуют ли положения законопроекта концепции законопроекта, согласованной Президентом Республики Беларусь (при ее наличии);

установить, насколько представленный законопроект согласуется с ранее принятыми по данному вопросу нормативными правовыми актами, а также необходимость корректировки (признания утратившими силу) других законов;

определить, согласован ли законопроект со всеми заинтересованными государственными органами (организациями);

выяснить, затрагивает ли законопроект отношения, регулируемые другими отраслями права, в которых работник НЦЗПИ недостаточно компетентен, и требуются ли для подготовки заключения консультации обладающих необходимыми профессиональными навыками в области регулируемых отношений работников других структурных подразделений НЦЗПИ, а также государственных органов и иных организаций.

9. Законопроект оценивается на соответствие всем установленным критериям, включая наличие замечаний редакционно-технического характера, а также соответствие законопроекта требованиям нормотворческой техники, определенным в приложении к Закону Республики Беларусь ”О нормативных правовых актах“, как работником структурного подразделения НЦЗПИ, являющегося ответственным за подготовку заключения в целом, так и работниками иных структурных подразделений, являющихся соисполнителями по документу.

Замечания и (или) предложения по законопроекту в части, относящейся к компетенции других структурных подразделений НЦЗПИ, в письменной форме за подписью руководителя структурного подразделения передаются работнику структурного подразделения НЦЗПИ, ответственного за подготовку заключения в целом.

В случае, если у работника иного структурного подразделения, являющегося соисполнителем по документу, отсутствуют замечания и (или) предложения по законопроекту, итоговое заключение визируется руководителем соответствующего структурного подразделения (без передачи в письменной форме информации об отсутствии замечаний и (или) предложений по законопроекту).

10. Подготовка заключения осуществляется в сроки, установленные частью первой пункта 5 статьи 47 Закона Республики Беларусь
”О нормативных правовых актах“ для проведения обязательной юридической экспертизы: по проекту кодекса – в тридцатидневный срок, иному законопроекту – в четырнадцатидневный срок, если иное не предусмотрено актами законодательства.

При необходимости получения дополнительной информации, а также по особо сложным законопроектам директором НЦЗПИ по согласованию с субъектом права законодательной инициативы (государственным органом (организацией), направившим законопроект на обязательную юридическую экспертизу) может быть установлен более длительный срок проведения обязательной юридической экспертизы.

**ГЛАВА 3**

**ОЦЕНКА ЗАКОНОПРОЕКТА НА СООТВЕТСТВИЕ УСТАНОВЛЕННЫМ КРИТЕРИЯМ**

11. В соответствии с частями первой и второй пункта 2 статьи 47 Закона Республики Беларусь ”О нормативных правовых актах“ законопроект при проведении обязательной юридической экспертизы подлежит оценке на соответствие следующим критериям:

соответствие Конституции Республики Беларусь, нормативным правовым актам Президента Республики Беларусь, совместимость с иными законами;

соблюдение требований нормотворческой техники;

соответствие международным договорам и иным международно-правовым актам, в том числе требованиям унификации и гармонизации законодательства в рамках интеграционных объединений, участницей которых является Республика Беларусь;

обоснованность выбора вида нормативного правового акта;

необходимость и приоритетность правового регулирования соответствующих общественных отношений;

обоснованность принятия того или иного решения в отношении международного договора в соответствии с Законом Республики Беларусь ”О международных договорах Республики Беларусь“ и международным правом (при проведении обязательной юридической экспертизы по законопроекту, оформляющему решение в отношении международного договора).

12. Дополнительными критериями оценки законопроекта являются также:

принятие мер по консолидации нормотворческих инициатив по изменению одних и тех же законов либо по регулированию смежных вопросов в одном законопроекте;

***Примечание:***

*В соответствии с распоряжением Премьер-министра Республики Беларусь, Председателя Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, Председателя Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, Главы Администрации Президента Республики Беларусь и Государственного секретаря Совета Безопасности Республики Беларусь от 25 марта 2016 г. № 22ра/113р/19/4/53рсб ”О повышении качества законопроектной деятельности“, абзацем шестым пункта 9 статьи 6 Закона Республики Беларусь ”О нормативных правовых актах“ необходимо принимать меры по объединению законопроектов, вносящих изменения в один закон и находящихся на одинаковой стадии подготовки.*

*В случае выявления таких законопроектов в заключениях к ним необходимо формулировать предложение об их объединении.*

обеспечение стабильности законодательства;

***Примечание:***

*В соответствии со статьей 35 Закона Республики Беларусь
”О нормативных правовых актах“ изменение законодательного акта допускается, как правило, не чаще одного раза в два года, а изменение иного нормативного правового акта – не чаще одного раза в год, за исключением случаев, когда внесение изменений необходимо для оперативного регулирования наиболее важных вопросов, а также на основании требований нормативных правовых актов большей юридической силы.*

*Кроме того, Указом Президента Республики Беларусь от 17 ноября 2020 г. № 415 ”О повышении оперативности и качества нормотворческой деятельности“ предусмотрено, что при осуществлении нормотворческой деятельности и ее планировании корректировка нормативных правовых актов допускается не чаще одного раза в два года, за исключением случаев, когда внесение изменений необходимо для оперативного регулирования наиболее важных вопросов, а также на основании требований нормативных правовых актов большей юридической силы (подпункт 1.2 пункта 1).*

*В случае выявления таких законопроектов в заключениях к ним необходимо указывать на недопустимость (преждевременность) внесения предлагаемых изменений в закон в данное время.*

применение пакетного принципа подготовки законопроектов;

***Примечание:***

*В соответствии с пунктом 2 статьи 44 Закона Республики Беларусь ”О нормативных правовых актах“ перечни законов (их структурных элементов), подлежащих изменению, признанию утратившими силу в связи с принятием нового закона, должны содержаться в заключительных положениях этого нормативного правового акта либо в приложении к нему.*

*Если имеется значительное число (более десяти) законов
(их структурных элементов), подлежащих изменению, признанию утратившими силу в связи с принятием закона, их перечни могут оформляться в виде самостоятельного проекта нормативного правового акта и представляться одновременно с проектом закона.*

*Подготовка перечней законов (их структурных элементов), подлежащих изменению, признанию утратившими силу в связи с принятием закона, после его принятия допускается в случаях, если эти перечни законов значительные по объему, сложные по содержанию и их подготовка требует длительного времени, а закон вступает в силу через длительный промежуток времени. В этом случае в заключительных положениях проекта закона предусматривается поручение государственным органам (организациям) о принятии мер по приведению законодательства в соответствие с этим законом с указанием срока выполнения этого поручения.*

*В случае выявления законопроектов, при подготовке которых пакетный принцип не реализован, в заключениях к ним необходимо указывать на необходимость их доработки с целью реализации пакетного принципа подготовки проектов нормативных правовых актов и (или) обоснования необходимости принятия этого закона.*

*При подготовке заключения по законопроекту, в отношении которого планом подготовки проектов законодательных актов отдельно предусмотрена подготовка пакета проектов нормативных правовых актов, положения основного законопроекта оцениваются в совокупности с прилагаемым пакетом проектов нормативных правовых актов, конкретизирующих или направленных на установление порядка реализации его положений.*

согласование проекта со всеми заинтересованными;

***Примечание:***

*В соответствии со статьей 46 Закона Республики Беларусь
”О нормативных правовых актах“ законопроект подлежит согласованию с заинтересованными государственными органами (организациями), если такое согласование является обязательным в соответствии с данным Законом и иными актами законодательства, а также если в законопроекте содержатся предписания, затрагивающие компетенцию этих государственных органов (организаций).*

*В частности, перечень государственных органов (организаций), с которыми проекты правовых актов подлежат обязательному согласованию, установлен в приложении 1 к Положению о порядке подготовки и внесения на рассмотрение Президента Республики Беларусь проектов правовых актов, утвержденному Указом Президента Республики Беларусь от 17 ноября 2020 г. № 415. Кроме того, необходимость согласования законопроекта с определенным государственным органом (организацией) может вытекать из поручения о его подготовке (например, содержащегося в заключительных положениях законодательного акта).*

*В случае выявления необходимости согласования законопроекта с заинтересованными государственными органами (организациями) дополнительно запрашивается информация о представлении информации о таком согласовании (срок юридической экспертизы продлевается в установленном законодательством порядке) либо, если это возможно, по такому законопроекту проводится обязательная юридическая экспертиза и в заключении к нему указывается на необходимость его согласования с заинтересованными государственными органами (организациями).*

публичное обсуждение законопроекта;

***Примечание:***

*Случаи и порядок проведения публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов закреплены в статье 7 Закона Республики Беларусь ”О нормативных правовых актах“ и Положении о порядке проведения публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов, утвержденном постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 28 января 2019 г. № 56.*

*В соответствии с подпунктом 9.4 пункта 9 Директивы Президента Республики Беларусь от 31 декабря 2010 г. № 4 ”О развитии предпринимательской инициативы и стимулировании деловой активности в Республике Беларусь“ в целях обеспечения однозначного правового регулирования и стабильности законодательства, повышения качества подготовки нормативных правовых актов, регулирующих предпринимательскую деятельность, необходимо осуществлять обязательное общественное обсуждение проектов актов законодательства, которые могут оказать существенное влияние на условия осуществления предпринимательской деятельности, в том числе посредством создания при государственных органах (организациях) общественно-консультативных и (или) экспертных советов с участием представителей субъектов предпринимательской деятельности, их объединений (союзов, ассоциаций), а также размещения указанных проектов на официальных сайтах государственных органов, других организаций в глобальной компьютерной сети Интернет и (или) средствах массовой информации.*

*С учетом вышеизложенного законопроекты, как правило, подлежат публичному обсуждению в случае, если* *затрагивают права, свободы и обязанности граждан и юридических лиц и устанавливают новые либо принципиально изменяют существующие подходы к правовому регулированию определенной сферы общественных отношений; могут оказать существенное влияние на условия осуществления предпринимательской деятельности; по поручению Президента Республики Беларусь, Совета Министров Республики Беларусь, Администрации Президента Республики Беларусь либо по инициативе организатора публичного обсуждения. При этом необходимо учитывать перечень нормативных правовых актов, не подлежащих публичному обсуждению в соответствии с частью третьей пункта 2 статьи 7 Закона Республики Беларусь ”О нормативных правовых актах“.*

*Информация о проведении публичного обсуждения должна содержаться в обосновании необходимости принятия представленного законопроекта.*

*В случае выявления фактов непроведения публичного обсуждения законопроектов, по которым в соответствии с законодательством требуется его проведение, в заключениях по таким законопроектам необходимо указывать на необходимость проведения по ним публичного обсуждения.*

проведение прогноза последствий принятия закона;

***Примечание:***

*Прогнозирование последствий принятия законов осуществляется в случаях и порядке, установленных статьей 45 Закона Республики Беларусь ”О нормативных правовых актах“ и постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 25 января 2019 г. № 54 ”О прогнозировании последствий принятия (издания) нормативных правовых актов“.*

*В случае выявления фактов отсутствия прогнозирования последствий принятия законов, по которым в соответствии с законодательством необходимо его осуществление, в заключениях по таким законопроектам необходимо указывать на необходимость прогнозирования последствий их принятия.*

соблюдение требований к обоснованию необходимости принятия закона;

***Примечание:***

*К законопроекту должно прилагаться обоснование необходимости его принятия, подготовленное по форме, утвержденной постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 25 января 2019 г. № 54.*

*В случае выявления фактов подготовки некачественных (формальных) обоснований необходимости принятия законов в заключениях к соответствующим законопроектам необходимо указывать на необходимость их доработки.*

соблюдение сроков подготовки и внесения законопроектов в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь, установленных планами подготовки проектов законодательных актов.

***Примечание:***

*С учетом функции НЦЗПИ* *по осуществлению контроля за реализацией планов подготовки проектов законодательных актов (статья 391 Закона Республики Беларусь ”О нормативных правовых актах“) при проведении обязательной юридической экспертизы законопроектов следует обращать внимание на факторы, способствующие нарушению установленных сроков подготовки законопроектов и их внесения в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь (некачественная подготовка законопроекта, затягивание сроков его направления на согласование, проведение обязательных экспертиз, наличие норм, включение которых в законопроект требует согласия Главы государства, и др.), и отражать их в заключении.*

13. При подготовке заключения также следует проверить обоснованность применения отсылочных и бланкетных норм в законопроекте.

В законопроекте допустимы ссылки к нормам этого же закона, когда нужно обеспечить связь между общими и специальными, конкретными положениями (ссылка применяется с использованием слова ”настоящий“).

В законопроекте могут применяться ссылки на акты большей или равной юридической силы.

Применение ссылок на нормативные правовые акты более высокой или равной юридической силы возможно тогда, когда необходимо выявить правообразующий источник данного закона.

Применение ссылок на акты меньшей юридической силы допускается, если необходимо обеспечить функциональную взаимосвязь нормативных правовых предписаний и определить основания для принятия (издания) нового акта или дать поручение принять (издать) акт меньшей юридической силы. Не допускается применение в акте ссылок на конкретные акты меньшей юридической силы.

В законопроекте ссылки на другие нормативные правовые акты возможны, если они применяются:

на Конституцию Республики Беларусь, решения Всебелорусского народного собрания, входящие в состав законодательства, а также на законы и иные законодательные акты;

на нормативные правовые акты, положения которых имеют важное значение для правильного уяснения смысла норм законопроекта;

на установленные иными законодательными актами исключения из общего правила, предусмотренного законопроектом.

В законопроекте допускаются ссылки на международные договоры и иные международно-правовые акты.

Ссылка должна быть максимально точной. Следует избегать применения ссылок, которые не несут регулирующей нагрузки, а также обобщенных ссылок, т.е. норм, отсылающих к законодательству, актам законодательства, порядку, установленному законодательством, если с их помощью повторяются общеизвестные положения либо по данному вопросу не действует конкретный нормативный правовой акт и не предполагается его принятие (издание).

Применение бланкетных норм возможно тогда, когда необходимо предоставить компетентному государственному органу (организации) право самостоятельно устанавливать правила поведения, запреты, формы документов и т.п.

***Примечание:***

*Необходимо обращать внимание на формулирование бланкетных норм в законопроекте: уполномоченным государственным органом (организацией) утверждаются инструкции, положения (устав), правила, регламенты и т.п., а устанавливаются – перечни, формы документов, графики, схемы и т.п.*

Если в целях реализации отсылочной или бланкетной нормы необходимо принятие (издание) нормативного правового акта, следует проверить, обеспечена ли эта норма поручением о разработке такого акта в заключительных положениях законопроекта. При этом рекомендуется формулировать предписания-поручения нормотворческому органу разработать или принять (издать) такойнормативный правовой акт и устанавливать срок, в течение которого этот акт должен быть принят (издан), а также обращать внимание на сроки вступления в силу закона и наличие условий практической реализации его предписаний с учетом необходимости подготовки и принятия подзаконных актов.

14. Установление соответствия законопроекта Конституции Республики Беларусь, нормативным правовым актам Президента Республики Беларусь, международным договорам и иным международно-правовым актам осуществляется:

по содержанию норм;

по виду нормативного правового акта;

с точки зрения разграничения компетенции между государственными органами;

по порядку вступления в силу.

15. При установлении соответствия законопроекта Конституции Республики Беларусь прежде всего необходимо определить, соответствует ли в целом устанавливаемый проектом порядок правового регулирования Конституции Республики Беларусь.

Затем следует установить, прямо или косвенно положения проекта затрагивают конституционные нормы.

Если положения законопроекта касаются обеспечения прав и свобод граждан, следует оценить, соблюдены ли в проекте гарантии прав и свобод, установленные Конституцией Республики Беларусь.

Дополнительными критериями оценки соответствия проекта Конституции Республики Беларусь являются:

правильное использование конституционных понятий и терминов;

соответствие смысла и содержания норм проекта соответствующим нормам Конституции Республики Беларусь;

соблюдение установленной Конституцией Республики Беларусь процедуры подготовки, принятия и вступления в силу акта.

16. Соответствие законопроекта нормативным правовым актам Президента Республики Беларусь, а также его совместимость с законами определяется путем установления соответствия законопроекта нормам иных законодательных актов, регулирующих общественные отношения как в данной отрасли, так и в смежных отраслях права.

В данном случае рекомендуется руководствоваться общепринятыми положениями законодательства о нормотворческой деятельности.

***Примечание:***

*Декреты Президента Республики Беларусь, изданные до вступления в силу изменений и дополнений Конституции Республики Беларусь, принятых на республиканском референдуме 27 февраля 2022 г.* *(далее – декреты Президента Республики Беларусь), имеют большую юридическую силу по отношению к принятым до их издания законам (кроме Конституции Республики Беларусь, законов о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Беларусь, о введении в действие законов о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Беларусь). Кодексы имеют большую юридическую силу по отношению к другим законам, если иное не предусмотрено кодексами или законами о введении их в действие (кроме Конституции Республики Беларусь, законов о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Беларусь, о введении в действие законов о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Беларусь). При наличии двух нормативных правовых актов одинаковой юридической силы применяется акт, принятый (изданный) позднее. Нормативный правовой акт, принятый (изданный) нормотворческим органом (должностным лицом), специально уполномоченным на правовое регулирование определенной сферы общественных отношений, имеет большую юридическую силу по отношению к нормативному правовому акту другого нормотворческого органа (должностного лица).*

При выявлении несоответствия следует изучить обоснование необходимости принятия данного закона на предмет целесообразности включения таких норм в законопроект, а также иные сопроводительные документы к законопроекту. При отсутствии информации о кратком содержании изменений, подлежащих внесению в нормативный правовой акт, нормы которого не согласуются с нормами законопроекта (о его признании утратившим силу, иных каких-либо пояснений в прилагаемых документах), в заключении отмечается, что данные правоотношения соответствующими законодательными актами регулируются иным образом, а также излагается суть противоречий с требованием внести изменения в законодательные акты (дополнительно доработав обоснование необходимости принятия закона) либо привести законопроект в соответствие с иными законодательными актами.

В случае, если проект закона по содержанию расходится с декретами или указами Президента Республики Беларусь либо предусматривает признание утратившими силу декретов Президента Республики Беларусь (их структурных элементов) и вносится не Президентом Республики Беларусь, в заключении указывается на необходимость получения согласия Президента Республики Беларусь на внесение проекта закона в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь на основании части второй статьи 47, а также абзаца восьмого части первой статьи 50 Закона Республики Беларусь от 7 июля 2008 г. № 370-З
”О Национальном собрании Республики Беларусь“. Аналогичное указание на необходимость получения согласия Главы государства отмечается в заключении, если соответствующие изменения в проект закона были внесены при рассмотрении проекта закона в Палате представителей Национального собрания Республики Беларусь на основании части пятой статьи 54 Закона Республики Беларусь ”О Национальном собрании Республики Беларусь“.

Данный подход должен применяться в том числе, если указанные расхождения (признание утратившими силу декретов (их структурных элементов)) оговорены в обосновании необходимости принятия закона (за исключением случаев, когда в обосновании необходимости принятия закона также указано, что расхождения (признание утратившими силу декретов (их структурных элементов)) согласованы с Главой государства или законопроект вносится не Президентом Республики Беларусь).

При получении согласия Главы государства на внесение такого законопроекта в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь в последующих заключениях выявленный факт несоответствия законопроекта и нормативного правового акта Президента Республики Беларусь повторно не указывается.

Кроме того, если следствием принятия соответствующего проекта закона может быть сокращение государственных средств, создание или увеличение расходов, то в заключении указывается на необходимость получения соответствующего заключения Правительства Республики Беларусь для внесения проекта закона в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь на основании абзаца пятого части первой статьи 50 Закона Республики Беларусь
”О Национальном собрании Республики Беларусь“. Аналогичное указание на необходимость получения заключения Правительства Республики Беларусь отмечается в заключении, если соответствующие изменения в проект закона были внесены при рассмотрении проекта закона в Палате представителей Национального собрания Республики Беларусь на основании части пятой статьи 54 Закона Республики Беларусь
”О Национальном собрании Республики Беларусь“.

При проведении обязательной юридической экспертизы по законопроекту, предусматривающему внесение изменений в действующий закон, необходимо установить, согласуются ли вносимые изменения с положениями действующего акта (в том числе с используемыми правовыми конструкциями, терминологией, структурным делением и др.).

17. При установлении соответствия законопроекта требованиям нормотворческой техники следует учитывать требования, содержащиеся в Законе Республики Беларусь ”О нормативных правовых актах“. При этом особое внимание необходимо обратить на соблюдение требований, касающихся:

простоты языка изложения, исключения юридико-лингвистической неопределенности (употребления неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера), обеспечения единства терминологии, оформления названия проекта, структурного деления акта, соблюдения техники внесения изменений в акты, применения ссылок на другие нормативные правовые акты;

исключения неоправданного дублирования нормативных правовых предписаний и множественности нормативных правовых актов по одному и тому же вопросу;

системности и комплексности правового регулирования (в случае выявления неполноты регулирования общественных отношений в законопроекте необходимо определить меры, направленные на устранение пробелов, установление механизма реализации его норм);

наличия в актах предписаний, содержащих переходные положения, в которых определяется правовое положение субъектов, на которых распространяются положения проекта, до и после вступления закона в силу.

Кроме того, необходимо учитывать сложившуюся нормотворческую практику, поскольку не все правила оформления и особенности формулирования нормативных правовых предписаний предусмотрены Законом Республики Беларусь ”О нормативных правовых актах“.

18. При установлении соответствия законопроекта международным договорам и иным международно-правовым актам необходимо установить:

позволяют ли нормы проекта обеспечить полную реализацию международных обязательств, вытекающих из международных договоров и иных международно-правовых актов и относящихся к предмету правового регулирования проекта;

содержатся ли в проекте нормы, противоречащие международным договорам и иным международно-правовым актам.

На основе сравнительного анализа норм законопроекта и международного договора, иного международно-правового акта проводится оценка:

соответствия формулировок проекта предписаниям международного договора и иного международно-правового акта;

полноты правового регулирования проектом правоотношений с учетом объема предписаний международного договора, иного международно-правового акта, то есть имеется ли необходимость формулирования дополнительных норм;

обоснованности выбора применяемых в проекте способов восприятия национальным законодательством положений международного договора, иного международно-правового акта (например, инкорпорация, способ общей отсылки).

Соответствие законопроекта требованиям унификации и гармонизации законодательства в рамках интеграционных объединений, участницей которых является Республика Беларусь, определяется путем установления того, насколько предписаниями проекта достигается единообразие, согласование принципов и механизмов правового регулирования аналогичных общественных отношений в законодательстве Республики Беларусь и актах, принимаемых в рамках интеграционных объединений.

19. При оценке обоснованности выбора вида нормативного правового акта следует исходить из значимости и стабильности регулируемых законопроектом общественных отношений. При этом форма закона используется в том случае, если такие отношения невозможно регламентировать иными нормативными правовыми актами.

При принятии решения о регулировании правоотношений в форме закона также должны учитываться следующие факторы:

компетенция, установленная Конституцией Республики Беларусь, законодательными актами;

недопущение необоснованного расширения объема законодательной компетенции за счет компетенции Главы государства и органов исполнительной власти;

содержание законопроекта;

первичное нормативное правовое регулирование вопросов, являющихся исключительно или преимущественно предметом законодательного воздействия;

четкое определение места будущего закона в общей системе законодательства, отрасли законодательства и т.п.

Законом могут регулироваться:

отношения, названные в пунктах 1, 2 и 21 части первой статьи 97 Конституции Республики Беларусь, закрепляющих предмет законодательного ведения Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь;

отношения, названные в других статьях Конституции Республики Беларусь, определяющих регулирование данных отношений только законом или в том числе законом;

отношения, названные иными законодательными актами в качестве предмета регулирования закона или в том числе закона;

иные отношения, являющиеся наиболее важными, устойчивыми и повторяющимися.

При определении вида нормативного правового акта также необходимо учитывать требования пунктов 4 и 5 статьи 33 Закона Республики Беларусь ”О нормативных правовых актах“, согласно которым внесение изменений в акт, официальное толкование, приостановление, возобновление, продление действия, отмена и признание утратившим силу осуществляется принявшим (издавшим) его нормотворческим органом (должностным лицом) путем принятия (издания) акта того же вида, что и этот акт, если иное не установлено Конституцией Республики Беларусь, данным Законом и иными законодательными актами.

Таким образом, внесение изменений, официальное толкование, приостановление, возобновление, продление действия, признание утратившими силу законов, в том числе кодексов, , а также нормативных правовых актов Верховного Совета Республики Беларусь и Президиума Верховного Совета Республики Беларусь осуществляется путем принятия соответствующих законов.

Также законами осуществляется признание утратившими силу, приостановление действия декретов Президента Республики Беларусь (их структурных элементов).

20. Необходимость и приоритетность правового регулирования соответствующих общественных отношений определяется на основе анализа прилагаемых к законопроекту материалов, а также действующего законодательства с целью выявления необходимости подготовки и принятия законопроекта в настоящее время для регулирования данного вида общественных отношений или оснований отложить его подготовку и принятие до принятия (издания) иных законодательных актов, регулирующих схожие общественные отношения, либо по иным причинам. При этом учитываются возможные последствия принятия закона: правовые, общественно-политические, финансово-экономические, социальные, криминогенные, экологические и др.

21. При проведении обязательной юридической экспертизы законопроекта следует изучить ранее подготовленные по данному законопроекту заключения, установить по возможности причины, по которым замечания и предложения работников НЦЗПИ не были учтены при доработке законопроекта.

В заключении по законопроекту, подготовленному для рассмотрения в Палате представителей Национального собрания Республики Беларусь во втором чтении, оцениваются изменения, внесенные в законопроект после принятия его в первом чтении. При этом учитываются выводы, сделанные НЦЗПИ в заключении по данному законопроекту до его рассмотрения в первом чтении.

**ГЛАВА 4**

**ОСОБЕННОСТИ ПОДГОТОВКИ ЗАКЛЮЧЕНИЙ ПО ЗАКОНОПРОЕКТАМ, ОФОРМЛЯЮЩИМ РЕШЕНИЯ В ОТНОШЕНИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ**

22. Подготовка заключений по законопроектам, оформляющим решения в отношении международных договоров осуществляется работником отдела международного права главного управления конституционного и международного права НЦЗПИ (основной исполнитель) совместно с работником иного структурного подразделения НЦЗПИ, к компетенции которого относится предмет правового регулирования международного договора.

При проведении обязательной юридической экспертизы законопроектов, оформляющих решения в отношении международных договоров, работникам структурных подразделений НЦЗПИ в пределах их компетенции следует проанализировать содержание норм этих международных договоров и выяснить:

устанавливает ли международный договор иные правила, чем те, которые содержатся в декретах и указах Президента Республики Беларусь, законах Республики Беларусь и (или) регулирует ли он вопросы, относящиеся только к сфере законодательного регулирования, но не урегулированные законами Республики Беларусь, декретами и указами Президента Республики Беларусь;

содержит ли международный договор нормы, реализация которых на внутригосударственном уровне повлечет изменение, признание утратившими силу либо принятие (издание) новых актов законодательства Республики Беларусь;

существует ли необходимость изменить или исключить действие каких-либо положений международного договора в отношении Республики Беларусь посредством оговорки к международному договору либо сделать какое-либо заявление Республики Беларусь к международному договору;

повлечет ли принятие соответствующего решения в отношении международного договора изменение, признание утратившими силу либо принятие новых нормативных правовых актов Республики Беларусь;

предусматривает ли международный договор необходимость определения государственного органа (организации) или должностного лица Республики Беларусь либо нескольких государственных органов (организаций) или должностных лиц, на которых должно быть возложено выполнение определенных обязанностей, вытекающих из международного договора;

существует ли необходимость в определении государственного органа (организации) или должностного лица Республики Беларусь либо нескольких государственных органов (организаций) или должностных лиц, ответственных за выполнение обязательств, принятых Республикой Беларусь по международному договору;

имеется ли необходимость в принятии каких-либо мер для реализации положений международного договора, не связанных с приведением законодательства Республики Беларусь в соответствие с международным договором.

При проведении обязательной юридической экспертизы законопроектов, оформляющих решения в отношении международных договоров, работник отдела международного права главного управления конституционного и международного права дополнительно выясняет, содержит ли международный договор нормы, устанавливающие требования к способу и процедуре выражения согласия Республики Беларусь на обязательность для нее данного международного договора (ратификация международного договора, присоединение Республики Беларусь к международному договору, правопреемство Республики Беларусь в отношении международного договора и др.) либо принятия соответствующего решения в отношении международного договора (снятие оговорки Республики Беларусь к международному договору, принятие поправки к международному договору, приостановление или возобновление действия международного договора, прекращение международного договора).

23. После анализа содержания международного договора и последствий принятия отдельных решений в отношении международного договора, а также уяснения вытекающих из содержания и характера норм международного договора мер, которые должны быть приняты в целях выполнения международных обязательств Республики Беларусь по данному международному договору либо вследствие принятия соответствующих решений в отношении международного договора, осуществляется анализ норм законопроекта.

24. В процессе анализа законопроекта производится оценка:

подлинности и актуальности представленной копии международного договора на белорусском и (или) русском языках или его официального перевода на белорусский и (или) русский языки в соответствии с Положением о порядке заверения копий международных договоров, поправок к международным договорам и официального перевода этих договоров и поправок на белорусский и (или) русский языки, утвержденным постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 5 декабря 2008 г. № 1883;

правильности выбора способа выражения согласия Республики Беларусь на обязательность для нее международного договора или вида иного решения, принимаемого в отношении международного договора (ратификация, присоединение, правопреемство и др.);

правильности выбора формы закона;

правильности указания реквизитов международного договора;

соответствия формулировок норм законопроекта содержанию предписаний международного договора;

полноты правового регулирования законопроекта и возможной необходимости включения дополнительных норм, в частности:

содержащих оговорки или заявления Республики Беларусь к международному договору;

определяющих государственные органы (организации) или должностных лиц, ответственных за выполнение обязательств, принятых Республикой Беларусь по международному договору;

определяющих государственные органы (организации) или должностных лиц, на которых возлагается выполнение определенных обязанностей, вытекающих из международного договора или принятого в отношении международного договора решения;

содержащих поручения компетентным государственным органам (организациям) принять меры по приведению законодательства Республики Беларусь в соответствие с международным договором либо поручения компетентным государственным органам (организациям) принять иные меры, необходимые для реализации международного договора или принятого в отношении международного договора решения (в соответствии с памяткой, подготовленной отделом международного права главного управления конституционного и международного права).

25. При проведении обязательной юридической экспертизы законопроектов, оформляющих решения в отношении международных договоров, анализируются сопроводительные документы, в частности:

25.1. заключение Министерства юстиции:

о соответствии международного договора Конституции Республики Беларусь, законам, декретам и указам Президента Республики Беларусь и постановлениям Совета Министров Республики Беларусь (в случае ратификации международного договора, присоединения к международному договору, правопреемства в отношении международного договора, отзыва документа о выражении согласия Республики Беларусь на обязательность для нее международного договора);

о соответствии поправки к международному договору Конституции Республики Беларусь, законам, декретам и указам Президента Республики Беларусь, постановлениям Совета Министров Республики Беларусь (в случае внесения поправки в международный договор);

25.2. заключение Министерства иностранных дел:

о соответствии международного договора международным обязательствам Республики Беларусь (в случае ратификации международного договора, присоединения к международному договору, правопреемства в отношении международного договора, отзыва документа о выражении согласия Республики Беларусь на обязательность для нее международного договора);

о возможности и последствиях отзыва документа о выражении согласия Республики Беларусь на обязательность для нее международного договора с учетом международных обязательств Республики Беларусь
(в случае отзыва документа о выражении согласия Республики Беларусь на обязательность для нее международного договора);

о соответствии поправки к международному договору международным обязательствам Республики Беларусь (в случае внесения поправки к международному договору);

о возможности и последствиях приостановления действия или прекращения международного договора Республики Беларусь с учетом международных обязательств Республики Беларусь (в случае приостановления действия или прекращения международного договора);

25.3. перечень законов, указов Президента Республики Беларусь, постановлений Совета Министров Республики Беларусь (их структурных элементов), подлежащих изменению, признанию утратившими силу или принятию (изданию), а также декретов Президента Республики Беларусь (их структурных элементов), подлежащих признанию утратившими силу (приостановлению их действия) в связи с участием (неучастием) в международном договоре или принятием иного решения в отношении международного договора.

Работниками отдела международного права главного управления конституционного и международного права НЦЗПИ при проведении обязательной юридической экспертизы законопроектов, оформляющих решения в отношении международных договоров, дополнительно анализируются также иные сопроводительные документы, в том числе:

обоснование необходимости принятия закона, оформляющего решение в отношении международного договора, содержащее в том числе оценку целесообразности заключения международного договора или принятия иного решения в отношении международного договора, всесторонний и объективный прогноз финансовых и (или) экономических, политических и иных последствий для Республики Беларусь в случае заключения международного договора или принятия иного решения в отношении международного договора, анализ соответствия международного договора международным обязательствам Республики Беларусь, а также информацию об участии иностранных государств, международных организаций в этом международном договоре и обоснование выбора способа выражения согласия Республики Беларусь на обязательность для нее такого международного договора;

финансово-экономическое обоснование к проекту закона, оформляющего решение в отношении международного договора, содержащее в том числе оценку затрат, связанных с реализацией международного договора или принятого в отношении международного договора решения, источники их покрытия, анализ соразмерности предполагаемых затрат с результатами, ожидаемыми от участия (неучастия) в международном договоре или принятого в отношении международного договора решения;

иные документы, которые в соответствии с законодательством должны быть приложены к проекту соответствующего закона.

**ГЛАВА 5**

**СТРУКТУРА И ТЕХНИКА ИЗЛОЖЕНИЯ ЗАКЛЮЧЕНИЯ**

26. Заключение состоит из вступительной и основной частей, а также может содержать заключительную часть.

Во вступительной части может формулироваться основание проведения обязательной юридической экспертизы законопроекта.

В основной части заключения, как правило, содержатся выводы о соответствии законопроекта критериям, установленным пунктом 2
статьи 47 Закона Республики Беларусь ”О нормативных правовых актах“. В случае установления несоответствия законопроекта указанным критериям излагаются замечания и предложения по законопроекту с их обоснованием и, как правило, предлагается редакция соответствующих положений законопроекта, изложенная в соответствии с требованиями нормотворческой техники.

При изложении заключения по возможности необходимо вносить конструктивные предложения и предлагать улучшенные формулировки.

В заключительной части заключения могут формулироваться выводы, предложения и т.п., а в заключительной части заключения по проекту закона, оформляющего решение в отношении международного договора, в обязательном порядке формулируются выводы о правильности выбора способа выражения согласия Республики Беларусь на обязательность для нее международного договора или вида иного решения, принимаемого в отношении международного договора, и об обоснованности выбора вида нормативного правового акта, включая дополнительные основания и аргументы для такого вывода.

Формы заключений по проектам законов, оформляющих решения в отношении международных договоров, подготавливаются отделом международного права главного управления конституционного и международного права.

27. Текст заключения должен содержать только достоверную информацию, изложенную убедительно, конкретно, кратко, без сложных абстрактных грамматических построений, простым и ясным языком, с соблюдением норм официально-делового стиля литературного языка и юридической терминологии.

Описание причин, условий и целей принятия закона, предмета и метода его правового регулирования приводится только в случаях, если это требуется для подтверждения выводов заключения.

Текст заключения готовится на том государственном языке, на котором подготовлен законопроект.

28. Заключение должно содержать следующие обязательные реквизиты:

наименование организации – автора;

дата подготовки заключения;

регистрационный номер (при его наличии);

адресат;

название документа с указанием названия законопроекта, по которому проводится обязательная юридическая экспертиза;

должность, подпись, инициалы (инициал собственного имени) и фамилия должностного лица, уполномоченного подписывать заключение.

29. Замечания и предложения, как правило, располагаются в порядке возрастания нумерации статей законопроекта и могут оформляться пунктами и подпунктами (частями и абзацами) заключения.

Замечания и предложения по вносимым в закон изменениям излагаются по абзацам статьи (пункта) рассматриваемого законопроекта.

Если изменения, вносимые в закон, оформляются в виде новой редакции статьи (части, пункта, подпункта, абзаца), то в заключении замечания и предложения могут излагаться по новой редакции статьи (части, пункта, подпункта, абзаца).

30. Применение ссылок на нормативные правовые акты в заключении производится с соблюдением требований нормотворческой техники согласно приложению к Закону Республики Беларусь ”О нормативных правовых актах“.

31. Заключение, как правило, представляется в виде электронного документа, а при необходимости – также на бумажном носителе формата А4 независимо от объема текста.

Заключение (если оно состоит из нескольких страниц – первая страница заключения) оформляется на электронном бланке НЦЗПИ.

В соответствии с подпунктом 4.1 пункта 4 Указа Президента Республики Беларусь от 17 ноября 2020 г. № 415 ”О повышении оперативности и качества нормотворческой деятельности“ с 1 апреля 2021 г. заключения представляются посредством автоматизированной информационной системы, обеспечивающей формирование Национального реестра правовых актов Республики Беларусь (АИС НРПА).

32. В соответствии с частью четвертой пункта 6 статьи 47 Закона Республики Беларусь ”О нормативных правовых актах“ заключения, подготовленные работниками НЦЗПИ, подписываются директором НЦЗПИ, а в его отсутствие – первым заместителем директора НЦЗПИ или лицом, исполняющим его обязанности.