##### УТВЕРЖДЕНО

Приказ директора Национального центра законодательства и правовой информации Республики Беларусь

16.09.2024 № 109

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

по подготовке обоснований необходимости принятия (издания) нормативных правовых актов

**ГЛАВА 1**

**ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

1. Настоящие Методические рекомендации разработаны на основании Закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З ”О нормативных правовых актах“, постановления Совета Министров Республики Беларусь
от 25 января 2019 г. № 54 ”О прогнозировании последствий принятия (издания) нормативных правовых актов“ и определяют порядок подготовки работниками НЦЗПИ обоснований необходимости принятия законов
(за исключением обоснований необходимости принятия законов о республиканском бюджете на очередной финансовый (бюджетный) год, об утверждении отчетов об исполнении республиканского бюджета, о бюджете государственного внебюджетного фонда социальной защиты населения Республики Беларусь на очередной финансовый (бюджетный) год, об утверждении отчетов об исполнении бюджета государственного внебюджетного фонда социальной защиты населения Республики Беларусь, законов, оформляющих решения в отношении международных договоров Республики Беларусь), а также обоснований необходимости принятия (издания) иных нормативных правовых актов (далее – акт), подготовка которых возложена на НЦЗПИ (далее, если не определено иное, – обоснование).

2*.*Обоснование представляет собой документ, аргументирующий необходимость и приоритетность подготовки проектов актов и направленный на повышение качества подготавливаемых проектов актов посредством прогнозирования возможных последствий их принятия (издания).

**ГЛАВА 2**

**ПОРЯДОК ПОДГОТОВКИ ОБОСНОВАНИЯ
НЕОБХОДИМОСТИ ПРИНЯТИЯ (ИЗДАНИЯ) АКТА**

3. Обоснование готовится на стадии подготовки проекта акта работником НЦЗПИ, ответственным за разработку проекта акта, по форме, утвержденной постановлением Совета Министров Республики Беларусь
от 25 января 2019 г. № 54.

Обоснование составляется на том государственном языке, на котором подготовлен проект акта.

Обоснование подписывается директором НЦЗПИ, а в его отсутствие – его первым заместителем или лицом, исполняющим обязанности директора НЦЗПИ.

4. Обоснование готовится на основании информации, полученной из следующих источников:

ежегодных посланий Президента Республики Беларусь белорусскому народу и Национальному собранию Республики Беларусь;

решений Всебелорусского народного собрания;

ежегодных посланий Конституционного Суда Республики Беларусь Президенту Республики Беларусь и палатам Национального собрания Республики Беларусь о состоянии конституционной законности в Республике Беларусь, выводов и предложений, включая правовые позиции, содержащихся в заключениях, решениях Конституционного Суда Республики Беларусь;

информации, содержащейся в обзорах практики применения законодательства, в том числе подготовленных Верховным Судом Республики Беларусь и Генеральной прокуратурой;

анализа законодательства Республики Беларусь и иностранных государств, а также международных договоров Республики Беларусь и иных международно-правовых актов, содержащих обязательства Республики Беларусь (далее – международные договоры и иные международно-правовые акты);

предложений государственных органов и иных организаций, в том числе научных организаций, общественных объединений, иных юридических лиц, а также граждан о совершенствовании законодательства и практики правоприменения;

иных обращений граждан и юридических лиц, относящихся к предмету правового регулирования проекта акта;

предложений международных организаций и межгосударственных образований (их органов);

информации, содержащейся в средствах массовой информации, информационных ресурсах, размещенных в глобальной компьютерной сети Интернет;

результатов аналитических и научных, в том числе сравнительно-правовых, исследований, относящихся к предмету правового регулирования проекта акта;

материалов научно-практических семинаров, конференций, круглых столов;

данных социологических исследований, официальной статистической информации по вопросам правоприменения;

результатов публичного обсуждения проекта акта, прогнозирования последствий его принятия (издания), правового мониторинга и иной информации.

При подготовке обоснования рекомендуется максимально использовать количественные показатели, а также приводить краткое обоснование соответствующих расчетов.

5. Обоснование прилагается к проекту акта в случаях:

направления проекта акта на согласование (визирование);

направления проекта закона, вносимого в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь, для проведения обязательной криминологической экспертизы (в случае, когда по проекту закона субъектом права законодательной инициативы является Президент Республики Беларусь, а НЦЗПИ – государственной организацией, вносящей данный проект закона на рассмотрение Главы государства);

внесения проекта акта в нормотворческий орган (должностному лицу), субъекту права законодательной инициативы (для проектов законов).

**ГЛАВА 3**

**ИНФОРМАЦИЯ, ОТРАЖАЕМАЯ В ОБОСНОВАНИИ НЕОБХОДИМОСТИ ПРИНЯТИЯ (ИЗДАНИЯ) АКТА**

6. В обоснование в зависимости от содержания акта должна быть включена информация о (об)[[1]](#footnote-1):

целях и правовых основаниях подготовки проекта акта;

обоснованности выбора вида акта;

предмете правового регулирования структурных элементов проекта акта, изменяющих существующее правовое регулирование соответствующих общественных отношений, изменении концептуальных положений законодательства, институтов отрасли (отраслей) законодательства и правовых последствиях такого изменения;

результатах анализа актов законодательства, международных договоров и иных международно-правовых актов, актов законодательства иностранных государств, относящихся к предмету правового регулирования проекта акта, и практики их применения;

соответствии проекта акта международным договорам и иным международно-правовым актам, относящимся к сфере правового регулирования проекта акта;

результатах научных исследований в области права, публикациях в средствах массовой информации, глобальной компьютерной сети Интернет, обращениях граждан и юридических лиц, относящихся к предмету правового регулирования проекта акта;

всестороннем и объективном прогнозе предполагаемых последствий принятия (издания) акта, в том числе соответствии проекта акта социально-экономическим потребностям и возможностям общества и государства, а также целям устойчивого развития, а также результаты оценки регулирующего воздействия;

результатах публичного обсуждения проекта акта (если оно проводилось) и рассмотрения поступивших при этом замечаний и (или) предложений;

кратком содержании изменений, подлежащих внесению в акты, проектов новых актов, подлежащих подготовке, а также перечне актов
(их структурных элементов), подлежащих признанию утратившими силу в связи с принятием (изданием) акта, либо об отсутствии таких актов (их структурных элементов).

С учетом предмета правового регулирования проекта акта в обоснование может включаться также иная информация по усмотрению работника НЦЗПИ, ответственного за разработку проекта акта, в том числе о результатах согласования (визирования) проекта акта, обсуждения на заседаниях согласительных совещаний, проведения по проекту акта помимо обязательных (юридической и криминологической) иных экспертиз (например, финансово-экономической, экологической, лингвистической и др.) и др.

7. В обосновании дается характеристика целей подготовки проекта акта исходя из того, какие цели должны быть достигнуты в результате его реализации, в том числе исключение противоречий и пробелов в законодательстве, устаревших и неэффективных норм, сложностей восприятия и неопределенности правовых норм, обеспечение системности и комплексности правового регулирования, адекватности существующего правового регулирования изменившимся общественным отношениям и т.д.

В качестве правового основания подготовки проекта акта могут выступать:

планы подготовки проектов законодательных актов, решения республиканских референдумов, решения Всебелорусского народного собрания, акты Президента Республики Беларусь, законы, программные документы, включая Концепцию правовой политики Республики Беларусь, акты Конституционного Суда Республики Беларусь (в том числе выводы и предложения, включая правовые позиции, содержащиеся в заключениях, решениях Конституционного Суда Республики Беларусь) и др.), международные договоры Республики Беларусь и иные международно-правовые акты, предусматривающие подготовку соответствующих проектов актов;

поручения Администрации Президента Республики Беларусь;

необходимость систематизации законодательства.

Правовые основания подготовки проекта акта определяются исходя из состояния законодательства в соответствующей сфере правового регулирования, практики его применения и основных проблем, требующих установления либо изменения правового регулирования.

8.Обоснованность выбора вида акта определяется с учетом компетенции, установленной Конституцией Республики Беларусь, законодательными актами, содержания проекта акта, первичного нормативного регулирования вопросов, затрагиваемых проектом акта, а также значимости и стабильности регулируемых общественных отношений.

В соответствии со статьей 14 Закона Республики Беларусь
”О нормативных правовых актах“ законом закрепляются принципы и нормы правового регулирования наиболее важных общественных отношений.

При этом 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.

В соответствии с пунктом 3 статьи 15 Закона Республики Беларусь
”О нормативных правовых актах“ Главой государства издаются указы Президента Республики Беларусь для реализации своих полномочий.
В целях системного решения вопросов, имеющих приоритетное политическое, социальное и экономическое значение, могут издаваться указы программного характера – директивы Президента Республики Беларусь.

При этом форма законодательного акта используется в том случае, если такие отношения невозможно регламентировать иными актами.

При подготовке проекта акта и определении его вида необходимо учитывать также требования пункта 4 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.

Исключениями из указанного правила являются в том числе случаи:

внесения изменений в акты Верховного Совета Республики Беларусь и Президиума Верховного Совета Республики Беларусь, официального толкования, приостановления, возобновления, продления действия, признания утратившими силу этих актов (их структурных элементов), которые осуществляются законами;

признания утратившими силу декретов Президента Республики Беларусь (их структурных элементов), которое осуществляется законами;

приостановления действия декретов Президента Республики Беларусь (их структурных элементов), которое осуществляется законами и указами Президента Республики Беларусь;

признания утратившими силу распоряжений Президента Республики Беларусь (их структурных элементов), которое осуществляется распоряжениями, указами Президента Республики Беларусь;

реорганизации государственного органа (изменения структуры его органов управления), передачи функций по принятию (изданию) актов другому государственному органу (его органу управления) (должностному лицу), упразднения или переименования государственного органа (его органа управления) (сокращение или переименование должности), когда функции по принятию (изданию) актов, а также по изменению, официальному толкованию, приостановлению, возобновлению, продлению и прекращению действия ранее принятых (изданных) актов передаются другому государственному органу (его органу управления) (должностному лицу) в соответствии со статьей 9 Закона Республики Беларусь
”О нормативных правовых актах“.

9. Характеристика предмета правового регулирования проекта акта дается исходя из того, какие общественные отношения предполагается им урегулировать, при этом дается обоснование необходимости включения структурных элементов проекта акта, устанавливающих или изменяющих правовое регулирование.

10. При проведении анализа актов законодательства, международных договоров и иных международно-правовых актов, актов законодательства иностранных государств выявляются акты, относящиеся к предмету правового регулирования проекта акта, обстоятельства и причины принятия этих актов, а также внесенные в них изменения и оценивается:

состояние законодательства в соответствующей сфере правового регулирования, практики его применения и основных проблем, требующих установления либо изменения правового регулирования;

соответствие проекта акта Конституции Республики Беларусь, нормативным правовым актам Президента Республики Беларусь, законам, совместимость с актами одинаковой юридической силы по отношению к проекту акта;

наличие зарубежного опыта правового регулирования соответствующих общественных отношений.

В ходе оценки состояния законодательства в соответствующей сфере правового регулирования, практики его применения и основных проблем, требующих установления либо изменения правового регулирования, указывается на наличие:

частых корректировок акта;

информации об отсутствии единообразной практики применения акта;

иных проблем правоприменения, обусловленных в том числе пробелами, коллизиями и иной правовой неопределенностью.

В ходе оценки проекта акта на предмет его соответствия Конституции Республики Беларусь, нормативным правовым актам Президента Республики Беларусь, законам, совместимости с актами одинаковой юридической силы по отношению к проекту акта указывается на наличие несогласованности правовых предписаний в действующих актах, регулирующих общественные отношения как в одной отрасли, так и в смежных отраслях права.

В ходе оценки зарубежного опыта правового регулирования соответствующих общественных отношений изучаются последствия правового регулирования определенных общественных отношений в иностранном государстве за определенный промежуток времени.

Выявленные в ходе такого исследования тенденции и закономерности, присущие развитию правоотношений в иностранном государстве, переносятся на аналогичные общественные отношения в Республике Беларусь, в результате чего предлагается один из возможных вариантов их развития после принятия (издания) национального акта.

При оценке возможности переноса выявленных тенденций и закономерностей, свойственных правоотношениям в иностранном государстве, на аналогичные общественные отношения в Республике Беларусь, учитываются, в частности, схожесть или различие в культурно-исторических и правовых традициях, географическом положении, укладе экономики, внешней и внутренней политике государства.

При этом рекомендуется в первую очередь изучать последствия правового регулирования общественных отношений в государствах со схожей правовой системой, культурно-историческими традициями.

11. При оценке соответствия проекта акта международным договорам и иным международно-правовым актам, относящимся к сфере правового регулирования проекта акта, необходимо установить:

позволяют ли нормы проекта акта обеспечить полную реализацию международных обязательств, вытекающих из международных договоров и иных международно-правовых актов, и относящихся к предмету правового регулирования проекта акта, в том числе требований унификации и гармонизации законодательства в рамках интеграционных объединений, участницей которых является Республика Беларусь;

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

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

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

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

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

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

12. Информация о результатах научных исследований в области права, публикациях в средствах массовой информации, глобальной компьютерной сети Интернет, об обращениях граждан и юридических лиц, относящихся к предмету правового регулирования проекта акта, указывается в обосновании прежде всего по проектам актов, направленных на введение принципиально новых подходов правового регулирования в определенной сфере общественных отношений либо изменение концептуальных положений законодательства. При этом анализ обращений граждан и юридических лиц, относящихся к предмету правового регулирования проекта акта, может включать информацию об их количестве и содержании.

При разработке проектов актов, устанавливающих или изменяющих административную или уголовную ответственность, в обоснование может включаться информация из единой государственной системы регистрации и учета правонарушений.

13. Всесторонний и объективный прогноз предполагаемых последствий принятия (издания) акта, в том числе анализ соответствия проекта акта социально-экономическим потребностям и возможностям общества и государства, целям устойчивого развития, а также оценка регулирующего воздействия проекта акта на условия осуществления предпринимательской деятельности проводятся в случаях и порядке, установленных статьей 45 Закона Республики Беларусь ”О нормативных правовых актах“ и Инструкцией по прогнозированию последствий принятия (издания) нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 25 января 2019 г. № 54.

Выявленные при прогнозировании финансово-экономические, социальные, экологические последствия принятия (издания) акта, проведенная оценка регулирующего воздействия проекта акта на условия осуществления предпринимательской деятельности, а также оценка иных последствий, которые возникнут в результате принятия (издания) акта, отражаются в обосновании в обобщенном виде с пояснениями и выводами без указания показателей изменения величины доходов и расходов
(т.е. дается их качественная, а не количественная оценка). Показатели изменения величины доходов и расходов отражаются (при наличии) в финансово-экономическом обосновании к проекту акта, форма которого утверждена постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 25 января 2019 г. № 54.

14. В обосновании указываются результаты публичного обсуждения проекта акта (если оно проводилось) и рассмотрения поступивших при этом замечаний и (или) предложений.

Публичное обсуждение проектов актов проводится в случаях и порядке, предусмотренных 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 посредством размещения указанных проектов на официальных сайтах государственных органов, других организаций в глобальной компьютерной сети Интернет и (или) средствах массовой информации.

15. При указании в обосновании информации о кратком содержании изменений, подлежащих внесению в акты, проектов новых актов, подлежащих подготовке, а также о перечне актов (их структурных элементов), подлежащих признанию утратившими силу в связи с принятием (изданием) акта, либо об отсутствии таких актов (их структурных элементов) необходимо определить:

акты (с указанием их названия и реквизитов), подлежащие изменению, признанию утратившими силу ввиду необходимости обеспечения их согласованности, и круга вопросов, по которым они подлежат корректировке (например, при изменении наименования государственного органа (организации). В случае наличия значительного количества таких актов допускается указание круга нормотворческих органов и тематики таких актов (например, решения районных Советов депутатов о ставках земельного налога и налога на недвижимость);

акты, которые необходимо принять для конкретизации или установления порядка реализации проекта акта, в том числе для реализации его отсылочных и бланкетных норм;

причины, по которым приведение действующих законов в соответствие с проектом закона не осуществляется одновременно, т.е. с применением пакетного принципа подготовки проектов актов. Согласно части третьей пункта 2 статьи 44 Закона Республики Беларусь
”О нормативных правовых актах“ 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.

16. В случае отсутствия информации, предусмотренной в пунктах
10 – 15 настоящих Методических рекомендаций, допускается при заполнении формы обоснования в соответствующих пунктах оформлять отметку ”не требуется“, ”не имеется“, как правило, с кратким пояснением причин (например, публичное обсуждение проекта указа не требуется, поскольку данный проект не содержит положений, затрагивающих права, свободы и обязанности граждан и юридических лиц, не устанавливает новые и принципиально не изменяет существующие подходы к правовому регулированию общественных отношений).

1. В соответствии с пунктом 5 формы обоснования необходимости принятия (издания) нормативного правового акта по проектам актов, оформляющих решения в отношении международных договоров, также должна указываться информация, отражаемая в соответствии с Законом Республики Беларусь от 23 июля 2008 г. № 421-З ”О международных договорах Республики Беларусь“. [↑](#footnote-ref-1)