29.05.2018

25 лет обязательной юридической экспертизе ведомственных нормативных правовых актов

1 июня исполняется 25 лет с момента появления в нашей стране такого правового института, как обязательная юридическая экспертиза ведомственных нормативных правовых актов. Накануне этого события мы побеседовали с первым заместителем Министра юстиции Республики Беларусь Сергеем Задираном и обсудили как ретроспективу, так и будущее ведомственного нормотворчества.



– Сергей Владимирович, расскажите, пожалуйста, в чем суть и значение обязательной юридической экспертизы ведомственных нормативных правовых актов?

– Так называемый «ведомственный» нормативный правовой акт, наряду с актами большей юридической силы, является неотъемлемой частью единой системы правового регулирования. Очень часто такой нормативный акт является юридическим инструментом, без которого заложенный в законодательных актах правовой механизм просто не заработает и не будет реализован на практике.

Основная задача любого нормотворческого органа заключается в принятии качественных, своевременных, а главное – эффективных нормативных правовых актов для того, чтобы обеспечить устойчивое развитие всех сфер жизнедеятельности общества и государства.

В рамках проведения обязательной юридической экспертизе ведомственных нормативных правовых актов (ОЮЭ НПА) осуществляется оценка ведомственного нормативного правового акта на предмет его соответствия критериям, которые установлены в Указе Президента Республики Беларусь от 30 декабря 2010 г. № 711 «О некоторых вопросах осуществления обязательной юридической экспертизы нормативных правовых актов».

– Каковы эти критерии?

– Это соответствие Конституции, нормативным правовым актам Президента Республики Беларусь, законам Республики Беларусь, иным нормативным правовым актам большей юридической силы по отношению к оцениваемому нормативному правовому акту. Также акт проходит оценку на предмет его соответствия требованиям нормотворческой техники, поскольку при его написании должны применяться четко определенные правила, приемы и методы, призванные создавать совершенное законодательство.

– В каких целях была введена ОЮЭ НПА?

– Причин было несколько, но основная из них – необходимость повышения качества принимаемых государственными органами нормативных правовых актов в целях обеспечения их безусловного соответствия актам большей юридической силы.

В каждом государстве нормотворческая деятельность имеет свои особенности. Однако везде и всегда основной ее целью является создание и совершенствование единой, внутренне согласованной и непротиворечивой системы правовых норм, регулирующих сложившиеся в обществе разнообразные отношения.

Поэтому цель принятия нормативного правового акта – не только оперативно урегулировать общественные отношения, «решить какую-то проблему», но и сделать это качественно.

Будучи неотъемлемой частью нормотворческого процесса, экспертиза призвана этому способствовать.

Одновременно ОЮЭ НПА выступает дополнительной гарантией соблюдения прав и законных интересов граждан и юридических лиц при принятии государственными органами правовых решений.

– С чего все начиналось? Чем отличается процесс обязательной юридической экспертизы сегодня от того, что было четверть века назад?

– Условно можно выделить три основных этапа становления ОЮЭ НПА: 1993–1998 гг., 1998–2006 гг., 2006 год – настоящее время.

На первом этапе ОЮЭ НПА являлась частью государственной регистрации нормативных правовых актов и формально не была выделена в самостоятельный институт.

Начало этого этапа связано с введением с 1 июня 1993 г. государственной регистрации нормативных актов министерств, государственных комитетов и ведомств, функции по проведению которой были возложены на Министерство юстиции Республики Беларусь.

Актом Правительства, а именно постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 13 мая 1993 г. № 316 «О государственной регистрации нормативных актов министерств, государственных комитетов и ведомств» Министерству юстиции было предоставлено право привлекать высококвалифицированных специалистов и научных работников в качестве внештатных экспертов для дачи заключений по нормативным актам министерств, государственных комитетов и ведомств, представленным на государственную регистрацию. Это право на сегодняшний день трансформировалось в право направлять запросы в государственные органы по вопросам, входящим в компетенцию этих органов и имеющим значение для проведения ОЮЭ НПА.

– Чем завершалась стадия государственной регистрации?

–- Акты, прошедшие государственную регистрацию, подлежали включению в Реестр государственной регистрации нормативных актов министерств и ведомств Республики Беларусь и опубликованию в Бюллетене нормативно-правовой информации, ведение которых осуществлялось Министерством юстиции Республики Беларусь.

– Что произошло на втором этапе?

– Именно на этом этапе ОЮЭ НПА выделилась в самостоятельный правовой институт.

Указом Президента Республики Беларусь от 20 июля 1998 г. № 369 «О Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь» был создан Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь.

На этом этапе непосредственно введено понятие правовой экспертизы и установлены критерии оценки правового акта, о которых мы говорили в начале беседы.

Так, было установлено, что нормативные правовые акты Национального банка, министерств, иных республиканских органов государственного управления подлежат включению в Национальный реестр при наличии заключения о соответствии акта критериям оценки нормативного правового акта и допустимости включения его в Национальный реестр, вынесенного по результатам экспертизы.

Непосредственно порядок проведения ОЮЭ НПА, перечень нормативных правовых актов подлежащих юридической экспертизе, а также перечень государственных органов, осуществляющих данную экспертизу, был определен Правительством Республики Беларусь.

– В отношении каких нормативных правовых актов проводилась ОЮЭ на данном этапе?

– С 1993 года ОЮЭ НПА проводилась в отношении нормативных правовых актов республиканских органов государственного управления. Позднее, с 2000 года начала проводиться экспертиза правовых актов местных органов областного уровня и г. Минска, а с 2006 года – базового уровня (ее проводят главные управления юстиции областных исполнительных комитетов). Сегодня Министерством юстиции проводится ОЮЭ НПА Национального банка, Комитета государственного контроля, Следственного комитета, Государственного комитета судебных экспертиз, Управления делами Президента Республики Беларусь, Национальной академии наук Беларуси, министерств, иных республиканских органов государственного управления, а также областных и Минского городского Советов депутатов, облисполкомов и Минского горисполкома.

– Третий этап… Что происходит сегодня?

– Это современный этап развития, на котором происходит совершенствование правового регулирования порядка проведения ОЮЭ НПА.

Сущностные реформы затронули все ключевые аспекты проведения ОЮЭ НПА.

Был сокращен срок проведения ОЮЭ НПА Министерством юстиции с 10 до 5 дней (к слову, это самый короткий срок правовой экспертизы из всех стран СНГ), для главных управлений юстиции установлен 10-дневный срок проведения ОЮЭ НПА.

Предусмотрена возможность доработки нормативных правовых актов, содержащих незначительные нарушения нормотворческой техники, на стадии проведения их обязательной юридической экспертизы.

Введен институт обжалования отрицательных заключений и возможности доработки нормативного правового акта, по результатам ОЮЭ которого вынесено отрицательное заключение. Ранее же такой акт сразу подлежал отмене.

Изменены основания для возврата нормативного правового акта нормотворческому органу без проведения ОЮЭ НПА и т.д.

– Чем завершается проведение ОЮЭ НПА?

– Как Министерство юстиции, так и главные управления юстиции облисполкомов в результате проведения ОЮЭ НПА выносят положительное или отрицательное заключение по нормативному правовому акту.

Положительное заключение означает, что такой акт соответствует критериям, на соответствие которым и проводится экспертиза. Правовой акт направляется в Национальный центр правовой информации Республики Беларусь для его включения в Национальный реестр нормативных правовых актов Республики Беларусь для последующего официального опубликования.

После официального опубликования нормативный правовой акт вступает в силу.

– Отрицательное заключение, в свою очередь, означает, что такой документ опубликован не будет?

– До изменений, произошедших в 2016 году, нормативный правовой акт, по которому было вынесено отрицательное заключение, подлежал отмене. Соответственно, юридическую силу он приобрести не мог.

С конца 2016 года в силу вступили изменения, которые предоставляют возможность нормотворческому органу, который получил отрицательное заключение, доработать такой документ в течение 40 рабочих дней и повторно представить его для проведения ОЮЭ.

Сохранилась и возможность отмены такого акта, когда несоответствия критериям оценки устранить невозможно.

– Развитие информационных технологий в настоящее время каким-то образом коснулось проведения ОЮЭ НПА?

– Несомненно. Сегодня в нормотворческую деятельность министерств, иных республиканских органов государственного управления, органов местной власти активно внедряются информационные технологии. Это позволяет минимизировать затраты на техническое взаимодействие в процессе подготовки и принятия нормативных правовых актов, усовершенствовать и упростить соответствующие процедуры, подходы к нормотворческой технике. Тем самым создаются условия, при которых основные усилия отраслевых специалистов и специалистов юридических служб могут направляться на содержательное наполнение акта, на формулирование эффективных правовых норм.

С 1 января 2017 года в ОЮЭ НПА произошел переход на полный электронный документооборот. Можно сказать, что «paperless office» (безбумажный офис) стал реальностью в сфере ведомственного нормотворчества.

Взаимодействие государственных органов, Министерства юстиции Республики Беларусь и Национального центра правовой информации обеспечивается системой межведомственного электронного документооборота (СМДО) и автоматизированной информационной системой, обеспечивающей формирование Национального реестра правовых актов Республики Беларусь (АИС НРПА).

Практическое использование государственными органами в ведомственном нормотворчестве электронных информационных ресурсов показало, что в настоящее время имеется значительный потенциал для оптимизации сроков прохождения нормативным правовым актом завершающих стадий нормотворческого процесса и обеспечения оперативности вступления нормативных правовых актов в силу.

В этой связи сокращены сроков направления нормативных правовых актов нормотворческими органами в Министерство юстиции Республики Беларусь, главные управления юстиции областных исполнительных комитетов на ОЮЭ с 10 дней со дня принятия (издания) нормативного правового акта до 3 рабочих дней, а Министерством юстиции Республики Беларусь, главными управлениями юстиции в Национальный центр правовой информации и нормотворческие органы – с 3 рабочих дней со дня вынесения соответствующих заключений до 1 рабочего дня.

– Возможно, выделите какие-то дополнительные значимые изменения, характерные для развития ОЮЭ НПА на данный момент?

– Это, конечно же, обозначенная выше доработка нормотворческим органом нормативного правового акта после вынесенного отрицательного заключения. Также отмечу введение процедуры обжалования отрицательного заключения в случае несогласия нормотворческого органа с таким заключением, вынесенным Министерством юстиции, управлением юстиции. Процедура заключается в том, что нормотворческий орган вправе инициировать рассмотрение разногласий с Министерством юстиции, главным управлением юстиции. Если в ходе рассмотрения разногласий согласованное решение не выработано, нормотворческий орган вправе направить протокол разногласий, нормативный правовой акт, по результатам проведения юридической экспертизы которого вынесено отрицательное заключение, само отрицательное заключение, а также свою позицию по нему в Правительство Республики Беларусь или в Министерство юстиции, если отрицательное заключение было вынесено управлением юстиции.

Также хочу сказать, что ведомственное нормотворчество следует общему тренду транспарентности процесса подготовки нормативных решений. Министерство юстиции старается максимально расширить возможности для открытого обсуждения подготавливаемых решений. В частности, сегодня мы обращаем внимание на наличие согласования всех нормативных правовых актов, направленных на практическую реализацию положений законодательных актов по вопросам развития предпринимательства, с представителями деловых кругов и общественных объединений, обеспечивающих защиту интересов предпринимателей и иными заинтересованными субъектами.

Также хочу вспомнить и такой институт ведомственного нормотворчества, появившийся с 1 октября 2016 года, как обобщение итогов проведения ОЮЭ НПА.

Министерством юстиции раз в полугодие осуществляется обобщение наиболее существенных и систематических недоработок, допускаемых нормотворческими органами при подготовке и принятии нормативных правовых актов. Также обобщения содержат конкретные предложения о совершенствовании нормотворческого процесса, а также анализ положительного опыта, достигнутого тем или иным государственным органом в ведомственном нормотворчестве. Обобщения направляются руководителям нормотворческих органов и размещаются на официальном сайте Министерства юстиции. Анализ поступающих в Министерство актов свидетельствует о внимательном изучении обобщений государственными органами и учете содержащихся в них рекомендаций. Польза такого способа донесения информации до нормотворческих органов очевидна, и эта практика будет нами продолжена.

В завершение разговора хочу поздравить всех коллег, задействованных в ведомственном нормотворчестве, и пожелать успешных трудовых будней, развития профессионального мастерства, стремления к написанию максимально совершенного законодательства в целях соблюдения прав и интересов граждан, удовлетворения от профессиональной деятельности, а также оптимизма, вдохновения, здоровья, благополучия и любви.

По информации Национального центра правовой информации Республики Беларусь
При использовании материала ссылка на Национальный центр правовой информации Республики Беларусь обязательна!
(фото – Анна Шилец, НЦПИ)

Теги: экспертиза, Минюст, интервью

Популярное

18 Мая 2023 Вступительная кампания-2023. Установлены сроки приема документов, проведения испытаний и зачисления в вузы *5 Мая 2023* Какие изменения предлагается внести в Закон о кредитных историях? Обсудим на Правовом форуме *12 Мая 2023* Обзор законодательства Республики Беларусь в области цифровизации за апрель 2023 года *19 Мая 2023* Конкурс видео правовой тематики для учащейся молодежи завершится 31 мая. Участвуйте! *5 Мая 2023* Дорожим памятью! Члены Союза юристов возложили цветы к мемориальному комплексу «Масюковщина» *5 Мая 2023* Оформление электронных накладных прямо из 1С – узнавайте на онлайн-семинаре НЦПИ

При использовании материалов активная гиперссылка на pravo.by (право бай) обязательна.

Контактная информация по вопросам наполнения pravo.by.

© Национальный центр правовой информации Республики Беларусь, 2003-2023