Приказ Минюста РФ от 31 мая 2012 г. № 87 "Об утверждении Методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации"

В целях совершенствования организации работы по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации на предмет их соответствия Конституции Российской Федерации и федеральным законам приказываю:

1. Утвердить прилагаемые Методические рекомендации по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

2. Признать утратившими силу приказы Министерства юстиции Российской Федерации:

от 29 октября 2003 г. N 278 "Об утверждении Рекомендаций по проведению юридической экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации";

от 6 мая 2005 г. N 59 "О внесении изменений и дополнений в приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 29 октября 2003 г. N 278";

от 9 марта 2007 г. N 46 "О внесении изменений в приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 29.10.2003 N 278";

от 26 августа 2008 г. N 181 "О внесении изменений в приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 29.10.2003 N 278".

Приложение к **приказу** Минюста РФ от 31 мая 2012 г. N 87

Методические рекомендации по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации

I. Общие положения

1. Методические рекомендации по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (далее -

Методические рекомендации) разработаны для использования в центральном аппарате и территориальных органах Министерства юстиции Российской Федерации (далее - территориальные органы) при проведении правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации на предмет их соответствия Конституции Российской Федерации и федеральным законам (далее - правовая экспертиза).

2. При проведении правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (далее - правовые акты) рекомендуется руководствоваться следующими нормативными правовыми актами:

Конституцией Российской Федерации;

Федеральным законом от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (Собрание законодательства Российской Федерации, 1999, N 42, ст. 5005; 2000, N 31, ст. 3205; 2002, N 19, ст. 1792; N 30, ст. 3024; N 50, ст. 4930; 2003, N 27 (часть II), ст. 2709; 2004, N 25, ст. 2484; N 50, ст. 4950; 2005, N 1 (часть I), ст. 17, 25; N 30 (часть I), ст. 3104; 2006, N 1, ст. 10, 13, 14; N 23, ст. 2380; N 29, ст. 3124; N 30, ст. 3287; N 31 (часть I), ст. 3427, 3452; N 44, ст. 4537; N 50, ст. 5279; 2007, N 1 (часть I), ст. 21; N 10, ст. 1151; N 13, ст. 1464; N 18, ст. 2117; N 21, ст. 2455; N 26, ст. 3074; N 30, ст. 3747, 3805, 3808; N 43, ст. 5084; N 46, ст. 5553; 2008, N 13, ст. 1186; N 29 (часть I), ст. 3418; N 30 (часть I), ст. 3597, 3613; N 30 (часть II), ст. 3616; N 48, ст. 5516; N 49, ст. 5747; N 52 (часть I), ст. 6229, 6236; 2009, N 7, ст. 772, N 14, ст. 1576, N 29, ст. 3612, N 48, ст. 5711, N 51, ст. 6156, 6163; 2010, N 14, ст. 1549; N 15, ст. 1736, 1738; N 19, ст. 2291; N 23, ст. 2800; N 31, ст. 4160; N 40, ст. 4969; N 41 (часть II), ст. 5190; N 46, ст. 5918; N 47, ст. 6030, 6031; N 49, ст. 6409; N 52 (часть I), ст. 6984, 6991; 2011, N 1, ст. 18; N 17, ст. 2310; N 27, ст. 3868; N 29, ст. 4283; N 30 (часть I), ст. 4572, 4590, 4594; N 31, ст. 4703; N 48, ст. 6727, 6730, 6732; N 49 (часть I), ст. 7039, 7042);

Указом Президента Российской Федерации от 10 августа 2000 г. N 1486 "О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации" (Собрание законодательства Российской Федерации, 2000, N 33, ст. 3356; 2003, N 25, ст. 2515; 2010, N 4, ст. 368);

Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. N 1313 "Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации" (Собрание законодательства Российской Федерации, 2004, N 42, ст. 4108; 2005, N 44, ст. 4535; N 52 (часть III), ст. 5690; 2006, N 12, ст. 1284; N 19, ст. 2070; N 23, ст. 2452; N 38, ст. 3975; N 39, ст. 4039; 2007, N 13, ст. 1530; N 20, ст. 2390; 2008, N 10 (часть II), ст. 909; N 29 (часть I), ст. 3473; N 43, ст. 4921; 2010, N 4, ст. 368; N 19, ст. 2300; 2011, N 21, ст. 2927, 2930; N 29, ст. 4420; 2012, N 8, ст. 990);

постановлением Правительства Российской Федерации от 3 июня 1995 г. N 550 "О дополнительных функциях Министерства юстиции Российской Федерации" (Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, N 24, ст. 2281; 2000, N 49, ст. 4826; 2010, N 9, ст. 964);

постановлением Правительства Российской Федерации от 29 ноября 2000 г, N 904 "Об утверждении Положения о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации" (Собрание законодательства Российской Федерации, 2000, N 49, ст. 4826; 2010, N 9,

ст. 964);

приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 21 мая 2009 г. N 146 "Об утверждении Положения о Главном управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации и Перечня главных управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъектам Российской Федерации" (зарегистрирован Минюстом России 22 мая 2009 г., регистрационный N 13985), с изменениями, внесенными приказами Минюста России от 1 апреля 2010 г. N 76 (зарегистрирован Минюстом России 8 апреля 2010 г., регистрационный N 16826), от 15 апреля 2010 г. N 91 (зарегистрирован Минюстом России 21 апреля 2010 г., регистрационный N 16948), от 27 сентября 2010 г. N 237 (зарегистрирован Минюстом России 19 октября 2010 г., регистрационный N 18756), от 24 января 2011 г. N 23 (зарегистрирован Минюстом России 17 февраля 2011 г., регистрационный N 19872), от 19 сентября 2011 г. N 314 (зарегистрирован Минюстом России 27 сентября 2011 г., регистрационный N 21904), от 16 декабря 2011 г. N 430 (зарегистрирован Минюстом России 21 декабря 2011 г., регистрационный N 22715 (далее - Положение о Главном управлении);

приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 21 мая 2009 г. N 147 "Об утверждении Положения об Управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации и Перечня управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъектам Российской Федерации" (зарегистрирован Минюстом России 22 мая 2009 г., регистрационный N 13984), с изменениями, внесенными приказами Минюста России от 1 апреля 2010 г. N 76 (зарегистрирован Минюстом России 8 апреля 2010 г., регистрационный N 16826), от 15 апреля 2010 г. N 91 (зарегистрирован Минюстом России 21 апреля 2010 г., регистрационный N 16948), от 27 сентября 2010 г. N 237 (зарегистрирован Минюстом России 19 октября 2010 г., регистрационный N 18756), от 24 января 2011 г. N 23 (зарегистрирован Минюстом России 17 февраля 2011 г., регистрационный N 19872) и от 19 сентября 2011 г. N 314 (зарегистрирован Минюстом России 27 сентября 2011 г., регистрационный N 21904) (далее - Положение об Управлении).

3. Правовая экспертиза проводится Департаментом законопроектной деятельности и мониторинга правоприменения (далее - Департамент) и территориальными органами.

4. Департамент проводит правовую экспертизу во исполнение поручений Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, по обращениям федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, или по собственной инициативе.*(1)

5. Территориальные органы проводят правовую экспертизу правовых актов, поступивших в порядке, установленном пунктом 2 Указа Президента Российской Федерации от 10 августа 2000 г. N 1486 "О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации" (далее - Указ N 1486) и пунктом 7 Положения о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 29 ноября 2000 г. N 904 (далее - Положение).

Территориальные органы проводят повторную правовую экспертизу по поручениям Минюста России, запросам аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе, органов государственной власти субъектов Российской Федерации или по собственной инициативе, а управления Минюста России по субъекту (субъектам) Российской Федерации (далее - управление) также по поручению Главного управления Минюста России по субъекту (субъектам) Российской Федерации (далее - главное управление).*(2)

6. Правовая экспертиза осуществляется в целях выработки федеральными органами государственной власти в пределах их полномочий, вытекающих из пункта "а" части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации, совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации мер по обеспечению соответствия конституций, уставов, законов и иных правовых актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

7. Правовая экспертиза проводится в срок до 30 дней с момента поступления правового акта в Министерство юстиции Российской Федерации (территориальный орган). При необходимости этот срок может быть продлен руководством Минюста России (территориального органа), но не более чем на один месяц*(3).

II. Проведение правовой экспертизы

8. Правовые акты подлежат правовой экспертизе, если они носят нормативный характер*(4).

Правовая экспертиза отмененных, признанных утратившими силу правовых актов, а также правовых актов, срок действия которых истек, не проводится.

При поступлении правового акта, вносящего изменение в ранее принятый правовой акт, рекомендуется проводить правовую экспертизу измененного правового акта и составлять экспертное заключение на измененный правовой акт. Если правовой акт, вносящий изменение в ранее принятый правовой акт, устанавливает новые нормы, возможно составление экспертного заключения также на акт о внесении изменений.

Если в срок, установленный для проведения правовой экспертизы правового акта, в территориальный орган поступили правовые акты, вносящие в него изменения, правовая экспертиза правового акта проводится с учетом всех внесенных в него изменений.

Правовая экспертиза правового акта, принятого совместно органами государственной власти нескольких субъектов Российской Федерации, проводится территориальным органом, действующим на территории того субъекта Российской Федерации, который указан первым в числе подписавших правовой акт.

9. В случае проведения правовой экспертизы правового акта, признающего утратившими силу другие правовые акты, приостанавливающего или продлевающего их действие, следует оценивать компетенцию органа на принятие указанного правового акта, а также возможность возникновения пробелов в правовом регулировании в результате признания утратившим

силу, приостановления или продления действия правового акта.

10. Повторной правовой экспертизе подлежат правовые акты, поступившие в территориальный орган в порядке, установленном пунктом 2 Указа N 1486, пунктом 7 Положения, и в отношении которых ранее территориальным органом была проведена правовая экспертиза.

Повторную правовую экспертизу рекомендуется проводить в сроки, указанные в пункте 7 Методических рекомендаций, в следующих случаях:

принят федеральный закон или иной акт федерального законодательства по вопросу, регулируемому правовым актом;

есть основания полагать, что в экспертном заключении содержится ошибочное положение, отсутствует указание на имеющееся в правовом акте противоречие федеральному законодательству и экспертное заключение должно быть изменено;

по поручению Минюста России, главного управления, запросам аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также по собственной инициативе;

при проведении обзоров нормотворчества субъектов Российской Федерации, если после проведения правовой экспертизы прошло более 6 месяцев;

в случаях, указанных в пункте 31 Методических рекомендаций;

Повторная правовая экспертиза также может быть проведена в целях проверки деятельности территориального органа и (или) оказания ему практической помощи.

В случае принятия федерального закона или иного акта федерального законодательства по вопросу, регулируемому правовым актом, повторную правовую экспертизу рекомендуется проводить по истечении трехмесячного срока после принятия соответствующего федерального закона.

11. При правовой экспертизе проводится правовая оценка формы правового акта, его целей и задач, предмета правового регулирования, компетенции органа, принявшего правовой акт, содержащихся в нем норм, порядка принятия, обнародования (опубликования)*(5) на предмет соответствия требованиям Конституции Российской Федерации и федеральных законов, а также оценка соответствия правового акта требованиям юридической техники (в том числе проверка наличия необходимых реквизитов). Кроме того, рекомендуется изучить состояние правового регулирования в соответствующей сфере правоотношений.

12. Цели, задачи и предмет правового регулирования правового акта рекомендуется проанализировать на соответствие основам конституционного строя Российской Федерации, соблюдение основных прав и свобод человека и гражданина, а также рассмотреть с точки зрения соответствия разграничению предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, установленному Конституцией Российской Федерации (статьи 71, 72, 73, 76) и федеральными законами.

При этом следует иметь в виду, что субъекты Российской Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов. После принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации подлежат приведению в соответствие с данным федеральным законом в течение трех месяцев.*(6)

13. При изучении состояния правового регулирования в соответствующей сфере выявляется место рассматриваемого правового акта среди других правовых актов, действующих в указанной сфере, и их соотношение. Прежде всего, следует установить, во исполнение или в соответствии с каким федеральным законом (подзаконным актом) принят правовой акт, соответствуют ли правовые основания, обусловившие его принятие, основаниям, указанным в Конституции Российской Федерации и федеральном законодательстве. В целях изучения состояния правового регулирования рекомендуется проанализировать не только федеральные законы и подзаконные акты, но и решения Конституционного Суда Российской Федерации, затрагивающие соответствующие правоотношения, а также иных органов судебной власти Российской Федерации. Необходимо также учесть все изменения, внесенные в федеральные нормативные правовые акты, а также в правовые акты субъекта Российской Федерации.

Анализируя положения правовых актов, имеющих комплексный характер (в частности, кодексов), необходимо иметь в виду, что существуют также законы, определяющие порядок их введения в действие и устанавливающие особенности применения некоторых положений данных правовых актов. Такие положения содержит, например, Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. N 189-ФЗ "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации" (Собрание законодательства Российской Федерации, 2005, N 1 (часть 1), ст. 15; N 52 (часть 1), ст. 5597; 2006, N 27, ст. 2881; 2007, N 1 (часть 1), ст. 14; N 49, ст. 6071; 2009, N 19, ст. 2283; 2010, N 6, ст. 566; N 32, ст. 4298; 2011, N 23, ст. 3263).

14. Если акт или его часть изданы без нарушения конституционных положений о разграничении предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, следует проверять полномочия органа или должностного лица, принявших правовой акт, на осуществление правового регулирования данного вопроса.

Оценивая компетенцию органа государственной власти субъекта Российской Федерации, должностного лица субъекта Российской Федерации на принятие правового акта, рекомендуется, в частности, учитывать следующее*(7):

а) общие принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации закреплены в статьях 26.1, 26.3, 26.3-1 Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации";

б) органы государственной власти субъектов Российской Федерации не вправе регулировать отношения по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, связанные с видами деятельности, лицензирование которых осуществляется федеральным

органом исполнительной власти в соответствии с Федеральным законом от 4 мая 2011 г. N 99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" (Собрание законодательства Российской Федерации, 2011, N 19, ст. 2716, N 30 (часть 1), ст. 4590);

в) нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации не могут устанавливаться санкции (меры ответственности) за нарушения бюджетного и налогового законодательства (статья 282 Бюджетного кодекса Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, N 31, ст. 3823; 2011, N 1, ст. 14) и пункт 6 части 2 статьи 1 Налогового кодекса Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, N 31, ст. 3824; 1999, N 28, ст. 3487; 2011, N 30 (часть 1), ст. 4593);

г) законы субъектов Российской Федерации, регламентирующие ответственность за административные правонарушения, могут предусматривать санкции, в случае, если они устанавливаются в пределах их компетенции, то есть по вопросам, не имеющим федерального значения (статья 1.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, N 1 (часть 1), ст. 1; 2011, N 30 (часть 1), ст. 4601).

15. Анализ конкретных правовых норм является наиболее сложным этапом проведения правовой экспертизы и, как правило, выходит за рамки буквального сопоставления положений правового акта и норм федерального законодательства. Рекомендуется изучить смысл нормы, а также правовые последствия ее применения. В некоторых случаях рекомендуется рассмотреть несколько правовых актов, содержащих части нормы (например, диапозитивная часть и санкции могут содержаться в различных актах).

При проведении правовой экспертизы необходимо, прежде всего, опираться на положения Конституции Российской Федерации и федеральных законов. При этом рекомендуется принимать во внимание Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 г. N 8 "О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия" ("Российская газета", 2005, N 248). Согласно указанному постановлению "суд, разрешая дело, применяет непосредственно Конституцию, в частности:

а) когда закрепленные нормой Конституции положения, исходя из ее смысла, не требуют дополнительной регламентации и не содержат указания на возможность ее применения при условии принятия федерального закона, регулирующего права, свободы, обязанности человека и гражданина и другие положения;

б) когда суд придет к выводу, что федеральный закон, действовавший на территории Российской Федерации до вступления в силу Конституции Российской Федерации, противоречит ей;

в) когда суд придет к убеждению, что федеральный закон, принятый после вступления в силу Конституции Российской Федерации, находится в противоречии с соответствующими положениями Конституции;

г) когда закон либо иной нормативный правовой акт, принятый субъектом Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской

Федерации и субъектов Российской Федерации, противоречит Конституции Российской Федерации, а федеральный закон, который должен регулировать рассматриваемые судом правоотношения, отсутствует.

В случаях, когда статья Конституции Российской Федерации является отсылочной, суды при рассмотрении дел должны применять закон, регулирующий возникшие правоотношения. Наличие решения Конституционного Суда Российской Федерации о признании неконституционной той или иной нормы закона не препятствует применению закона в остальной его части".

При анализе конкретных правовых норм могут возникать расхождения между действующими нормативными правовыми актами, регулирующими одни и те же правоотношения (коллизия правовых актов). В данном случае рекомендуется руководствоваться общепринятыми положениями коллизионного права. В частности, следует учитывать, что при наличии общей и специальной нормы права применяется специальная норма, при наличии двух нормативных правовых актов одинаковой юридической силы применяется акт, принятый позднее.

16. В ряде случаев проведение правовой экспертизы связано с изучением порядка принятия (обнародования) правовых актов, предусмотренного федеральным законодательством и (или) законодательством субъектов Российской Федерации.

Например, Бюджетным кодексом Российской Федерации (статья 184.2) установлен перечень документов и материалов, которые должны быть составлены одновременно с проектом бюджета.

17. В ходе правовой экспертизы рекомендуется оценивать также соблюдение правил юридической техники, а именно: наличие набора реквизитов, правильность использования юридической терминологии и др.

Соответствующие правила формально не установлены на федеральном уровне, однако по сложившейся практике правовой акт, как правило, имеет следующие элементы:

форма принятия;

наименование органа, принявшего правовой акт (в целях определения компетенции данного органа);

название, в краткой форме отражающее предмет правового регулирования, которое должно соответствовать содержанию правового акта;

дата и место принятия и (или) подписания;

номер;

полное наименование должности лица, подписавшего правовой акт;

источник официального опубликования;

дата (срок) вступления в силу.

При оценке юридических терминов рекомендуется проанализировать:

употребляется ли один и тот же термин в данном правовом акте в одном и том же значении;

имеют ли термины общепризнанное значение;

обеспечено ли единство понятий и терминологии с понятиями и терминологией, используемыми в федеральном законодательстве.

Оценивая нормативные правовые акты на соответствие правилам юридической техники, возможно использование Методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов*(8).

18. Для повышения эффективности и оптимизации деятельности территориальных органов по проведению правовой экспертизы рекомендуется проводить регулярный анализ выявляемых в правовых актах противоречий федеральному законодательству, с целью определения наиболее типичных.

Также целесообразно анализировать опыт проведения правовой экспертизы другими территориальными органами с использованием федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Специфика субъекта Российской Федерации, обусловленная своеобразием экономического, политического и иного положения, отражается и на правовом регулировании общественных отношений. Вместе с тем существуют общие для всех регионов противоречия федеральному законодательству, изучение которых также необходимо.

19. К типичным противоречиям правовых актов Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству можно отнести:

ограничение гарантированных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами прав и свобод граждан;

принятие органами государственной власти субъектов Российской Федерации правовых актов:

по предметам ведения Российской Федерации в случае, если это не предусмотрено федеральным законодательством;

нарушающих компетенцию Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации;

нарушающих принцип разделения властей;

по вопросам, отнесенным к компетенции органов местного самоуправления;

нарушение требований федерального законодательства относительно формы принятия правового акта;

наличие в правовом акте положений, искажающих содержание и смысл норм Конституции Российской Федерации и других актов федерального законодательства.

20. Признаками противоречия правового акта Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству также могут являться:

отсутствие правовых оснований, которые в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами необходимы для издания правового акта;

принятие правового акта во исполнение отмененного (утратившего силу) акта федерального законодательства;

неправильный выбор федерального закона, являющегося основанием для принятия правового акта;

принятие правового акта органом, должностным лицом, в компетенцию которого это не входит, либо с превышением полномочий, предоставленных данному органу, должностному лицу;

нарушение порядка принятия (обнародования) правового акта;

запрещение действий граждан и организаций, государственных органов, разрешенных или предписываемых федеральным законом;

разрешение или допущение действий граждан и организаций, государственных органов, запрещенных федеральным законом;

изменение установленных федеральным законом оснований, условий, последовательности или порядка действий участников правоотношений;

иные признаки.

21. В правовых актах, в том числе конституциях и уставах, часто воспроизводятся нормы Конституции Российской Федерации и актов федерального законодательства.

В данном случае следует учитывать, что воспроизведение в правовом акте положений нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, не свидетельствует о незаконности этого акта.

22. Наличие в правовом акте пробелов правового регулирования не следует рассматривать как противоречие федеральному законодательству.

Выявленные пробелы в правовом регулировании рекомендуется отражать в экспертном заключении как предложения по корректировке регионального законодательства.

23. Вывод о противоречии правового акта Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству рекомендуется формулировать с учетом возможности обращения в прокуратуру для принятия мер прокурорского реагирования.

III. Подготовка экспертного заключения по результатам проведения правовой экспертизы

24. По результатам проведения правовой экспертизы составляется

мотивированное экспертное заключение, в котором рекомендуется отражать следующие сведения:

реквизиты правового акта (в случае если проводится правовая экспертиза правового акта с изменениями и дополнениями, то указываются также реквизиты правового акта, вносящего изменения и дополнения, принятие (издание), которого послужило поводом проведения экспертизы);

повод проведения правовой экспертизы (принятие нового правового акта, внесение в него изменений, изменение федерального законодательства, поручения Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, обращения органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, запросы аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе, поручения Минюста России, поручения главного управления (для управлений), а также, если есть основания полагать, что в экспертном заключении содержится ошибочное положение, отсутствует указание на имеющееся в правовом акте противоречие федеральному законодательству, а также в случаях, указанных в пункте 31 Методических рекомендаций);

предмет правового регулирования и его соответствие сфере ведения субъекта Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации или ведения Российской Федерации, установленной Конституцией Российской Федерации и федеральными законами (с указанием конкретных статей и пунктов);

состояние правового регулирования в данной сфере (перечень актов федерального законодательства, на соответствие которым рассматривался правовой акт), необходимость и достаточность правового акта для урегулирования общественных отношений;

оценка компетенции принявшего правовой акт органа государственной власти субъекта Российской Федерации, должностного лица субъекта Российской Федерации;

соответствие содержания правового акта Конституции Российской Федерации и федеральным законам;

оценка порядка обнародования (опубликования) правового акта при наличии сведений об обнародовании (опубликовании) правового акта;

соответствие формы и текста правового акта правилам юридической техники.

25. При составлении экспертного заключения о соответствии правового акта Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству вывод следует аргументировать. Если в правовой акт внесены изменения, направленные на устранение выявленных нарушений, это также рекомендуется отражать в экспертном заключении.

26. При составлении экспертного заключения о несоответствии правового акта Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству рекомендуется наиболее точно описать конкретные нормы рассматриваемого правового акта, противоречащие Конституции Российской Федерации и

федеральным законам, а также иным актам, принимаемым органами государственной власти Российской Федерации в соответствии с их компетенцией. При этом не всегда целесообразно переписывать (воспроизводить) нормы правового акта, достаточно изложить именно ту его часть, которая содержит несоответствие.

При описании норм правового акта рекомендуется указывать:

положение правового акта (абзац, подпункт, пункт, часть статьи, статья, подраздел, параграф, раздел, глава, часть), противоречащее Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, а также его содержание;

нарушенные положения Конституции Российской Федерации, федерального закона и (или) иного акта органа государственной власти Российской Федерации (абзац, подпункт, пункт, часть статьи, статья, подраздел, параграф, раздел, глава, часть) и их содержание.

Например: "Подпунктом * пункта * статьи * Закона субъекта Российской Федерации * установлено полномочие органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации * в области здравоохранения по определению порядка проведения медицинских экспертиз. Вместе с тем согласно пункту 20 статьи 5 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г. N 5487-1 (Ведомости СНД и ВС РФ, 1993, N 33, ст. 1318; Собрание законодательства Российской Федерации 2004, N 35, ст. 3607; 2007, N 1, (часть 1), ст. 21; 2009, N 52, (часть 1), ст. 4590) установление порядка организации и производства медицинских экспертиз отнесено к полномочиям федеральных органов государственной власти в области охраны здоровья граждан.

Таким образом, подпункт * пункта * статьи * Закона субъекта Российской Федерации * противоречит Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, поскольку принят с превышением полномочий, предоставленных субъектам Российской Федерации федеральным законодательством.".

Не рекомендуется ограничиваться указанием одних лишь номеров рассматриваемых положений нормативных актов, например: "пункт * статьи * Закона субъекта Российской Федерации * противоречит статье * Федерального закона *".

Если вывод о противоречии нормы правового акта аргументируется несколькими логически взаимосвязанными федеральными нормами, необходимо четко указать, каким конкретно из них противоречит норма правового акта.

Вывод по результатам проведения правовой экспертизы может быть аргументирован ссылкой на акты судебных органов и нормы международного права.

27. Экспертное заключение территориального органа оформляется по образцу согласно приложению N 1 к Методическим рекомендациям и подписывается начальником территориального органа либо лицом, его замещающим. По решению начальника территориального органа право подписывать экспертные заключения может быть предоставлено заместителю,

курирующему вопросы проведения правовой экспертизы.

Экспертное заключение по результатам проведения правовой экспертизы Департаментом оформляется по образцу согласно приложению N 2 к Методическим рекомендациям и подписывается в соответствии с требованиями Регламента Министерства юстиции Российской Федерации, утвержденного приказом Минюста России 27 января 2010 г. N 8 (зарегистрирован Минюстом России 28 января 2010 г., регистрационный N 16096), с изменениями, внесенными приказом Минюста России от 5 сентября 2011 N 306 (зарегистрирован Минюстом России 12 сентября 2011 г., регистрационный N 21771).

28. Экспертное заключение по результатам проведения повторной правовой экспертизы правового акта по запросам (обращениям) федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе направляется указанным органам и должностным лицам.

В экспертном заключении рекомендуется оценить доводы о противоречии правового акта Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, указанные в соответствующем запросе (обращении).

IV. Организация работы по приведению правовых актов в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством

29. При выявлении в правовом акте норм, противоречащих Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, экспертное заключение для рассмотрения и принятия мер по устранению выявленных нарушений следует направлять в орган государственной власти субъекта Российской Федерации, принявший правовой акт. При этом подготовка сопроводительного письма не требуется.

В случае если орган государственной власти субъекта Российской Федерации, принявший правовой акт, не предпринимает мер по приведению правового акта в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством, копия экспертного заключения о несоответствии правового акта Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству направляется в органы прокуратуры для принятия мер прокурорского реагирования*(9).

В органы прокуратуры не рекомендуется направлять заключения, содержащие только замечания юридико-технического, редакционного, терминологического и стилистического характера, а также, если характер нарушений не дает оснований для рассмотрения дела в суде.

Экспертное заключение на правовой акт, затрагивающий компетенцию

федеральных органов исполнительной власти (их территориальных органов) или иных государственных органов, при необходимости может быть направлено в их адрес.

При необходимости Департаментом могут быть подготовлены: проект указа Президента Российской Федерации о приостановлении действия правового акта органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, проект запроса в Конституционный Суд Российской Федерации, а также предложения об использовании согласительных процедур и других мер по устранению противоречий Конституции Российской Федерации и федерального законодательства.

30. При несогласии органа государственной власти субъекта Российской Федерации, принявшего правовой акт, и органа прокуратуры с выводами экспертного заключения территориального органа о наличии (отсутствии) в правовом акте норм, противоречащих Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству территориальному органу рекомендуется направить правовой акт для проведения правовой экспертизы в Департамент или главное управление.

К правовому акту прилагаются копия экспертного заключения, ответы из органа, принявшего акт, органов прокуратуры и т.д.

Не рекомендуется направлять экспертное заключение для проведения правовой экспертизы одновременно в Департамент и главное управление.

31. В случае согласия с выводами экспертного заключения территориального органа Департамент (главное управление) в пределах компетенции принимает меры по приведению правового акта в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством, а в случае несогласия - готовит соответствующее экспертное заключение, которое направляет в территориальный орган.

Следует учитывать, что экспертное заключение Департамента, в котором пересмотрены выводы экспертного заключения территориального органа о наличии (отсутствии) в правовом акте норм, противоречащих Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, является основанием для отзыва экспертного заключения территориального органа и проведения повторной правовой экспертизы с учетом позиции Министерства юстиции Российской Федерации.

Необходимо иметь в виду, что если в экспертном заключении главного управления пересмотрены выводы экспертного заключения территориального органа о противоречии правового акта Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, территориальный орган при согласии с выводами экспертного заключения главного управления отзывает свое экспертное заключение и проводит повторную правовую экспертизу с учетом позиции главного управления, а в случае несогласия с выводами экспертного заключения главного управления направляет правовой акт для проведения правовой экспертизы в Министерство юстиции Российской Федерации, которое принимает окончательное решение о наличии (отсутствии) в правовом акте норм, противоречащих Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству.

При этом отзыву подлежит экспертное заключение территориального органа

лишь в случае, если в результате проведения правовой экспертизы Департаментом (главным управлением) установлена ошибочность выводов территориального органа на момент проведения первичной правовой экспертизы правового акта. В случае, если выводы экспертного заключения территориального органа были пересмотрены в связи с последующими изменениями федерального законодательства, которые не были учтены территориальным органом при проведении правовой экспертизы, или не были достаточно аргументированы, территориальный орган проводит только повторную правовую экспертизу правового акта, отзыва экспертного заключения не требуется.

---

*(1) Подпункт 33 пункта 6 Положения о Департаменте законопроектной деятельности и мониторинга правоприменения, утвержденного приказом Минюста России от 04.03.2010 N 51.

*(2) Подпункт 21 пункта 6 Положения о Главном управлении и подпункт 17 пункта 6 Положения об Управлении.

*(3) Пункт 4 постановления Правительства Российской Федерации от 3 июня 1995 г. N 550 "О дополнительных функциях Министерства юстиции Российской Федерации".

*(4) Нормативность акта определяется с учетом пунктов 9, 10 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. N 48 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части" ("Российская газета", N 276, 2007).

*(5) Правовая оценка порядка обнародования (опубликования) правового акта проводится при наличии сведений об обнародовании (опубликовании) акта.

*(6) Пункт 2 статьи 3 Федерального закона от 06.10.1999 N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

*(7) Пункт 18 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29.11.2007 N 48 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части".

*(8) Письмо Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 18.11.2003 N вн2-18/490.

*(9) Подпункт 83 пункта 6 Положения о Главном управлении и подпункт 78 пункта 6 Положения об Управлении.

Приложение N 1 к **Методическим рекомендациям** по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации

Образец

Бланк письма Полное наименование адресата

территориального органа (указывается в случае направления

Минюста России экспертного заключения в орган

государственной власти, принявший акт)

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по результатам проведения правовой экспертизы

на _____

(реквизиты нормативного правового акта субъекта Российской Федерации)

_____

(наименование территориального органа Министерства юстиции

Российской Федерации)

на основании Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. N 1313 "Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации", и

Положения_____,

(наименование положения о территориальном органе)

утвержденного приказом Министерства юстиции Российской Федерации

от_____N _____

(наименование приказа Минюста России, утверждающего Положение

о соответствующем территориальном органе),

провело правовую экспертизу_____

(реквизиты нормативного правового акта субъекта Российской Федерации).

(содержание экспертного заключения)

Предлагаем привести указанные положения_____

(реквизиты нормативного правового акта субъекта Российской Федерации)

в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством.

Просим сообщить о результатах рассмотрения настоящего экспертного заключения.*

_____ _____ _____

(наименование должности) (подпись) (инициалы, фамилия)

_____

* указывается в случае выявления норм, не соответствующих Конституции

Российской Федерации или федеральному законодательству.

Приложение N 2 к **Методическим рекомендациям** по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации

Образец

Бланк письма Полное наименование адресата

Минюста России

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по результатам проведения правовой экспертизы

на_____

(реквизиты нормативного правового акта субъекта Российской Федерации)

_____

Министерство юстиции Российской Федерации на основании Положения о

Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденного Указом

Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. N 1313 "Вопросы

Министерства юстиции Российской Федерации", провело правовую экспертизу

_____

_____

(реквизиты нормативного правового акта субъекта Российской Федерации)

(содержание экспертного заключения)

Вариант 1:

Просим провести повторную правовую экспертизу_____

_____

(реквизиты нормативного правового акта субъекта Российской Федерации)

с учетом позиции Минюста России и принять меры по его приведению в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством (отозвать первичные (повторные) заключения по результатам проведения правовой экспертизы нормативного правового акта)*.

Вариант 2:

Просим рассмотреть вопрос о принятии необходимых мер в целях приведения

_____

(реквизиты нормативного правового акта субъекта Российской Федерации)

в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством.

О принятых мерах просьба проинформировать Министерство юстиции Российской Федерации**.

_____ _____ _____

(наименование должности) (подпись) (инициалы, фамилия)

_____

* указывается в случае направления экспертного заключения в территориальный орган Минюста России.

** указывается в случае направления экспертного заключения в орган прокуратуры и орган, принявший акт.