

Обоснование необходимости издания
Указа Президента Республики Беларусь ”Об изменении
указов Президента Республики Беларусь“

1. Цель и правовые основания подготовки проекта.

Проект Указа Президента Республики Беларусь ”Об изменении указов Президента Республики Беларусь“ (далее – проект Указа) подготовлен Государственным комитетом судебных экспертиз Республики Беларусь (далее – Государственный комитет) в соответствии с подпунктом 1.1 пункта 1 плана мероприятий по реализации статьи 55 Закона Республики Беларусь от 18 декабря 2019 г. № 281-З ”О судебно-экспертной деятельности“ (далее – Закон о СЭД), согласованного Заместителем Премьер-министра Республики Беларусь Ляшенко И.В. 5 февраля 2020 г. № 33/510-37/51.

Целью подготовки проекта Указа является обеспечение согласованности положений Закона о СЭД к дате вступления его в силу (1 января 2021 г.) и ряда указов Президента Республики Беларусь, в том числе Указа Президента Республики Беларусь от 1 сентября 2010 г. № 450 ”О лицензировании отдельных видов деятельности“ (далее – Указ № 450), несмотря на то, что в настоящее время Министерством экономики Республики Беларусь одновременно осуществляется подготовка проекта Закона Республики Беларусь ”О лицензировании“.

В соответствии с планом подготовки законопроектов на 2020 год, утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 26 декабря 2019 г. № 482, срок внесения названного проекта Закона в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь – сентябрь 2020 г., в то время как вступление в силу Закона о СЭД – 1 января 2021 г.

При этом Закон о СЭД содержит положения, расходящиеся с Указом № 450 (в том числе в части понятия ”судебно-экспертная деятельность“, которое положено в основу предмета правового регулирования Закона о СЭД, наименования вида лицензируемой деятельности), что требует их взаимосогласования, о чем докладывалось Главе государства на стадии получения его согласия на внесение проекта Закона о СЭД в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь.

В случае невнесения изменений в Указ № 450 реализация ряда положений Закона о СЭД не представляется возможной.

Кроме того, корректировка Указа № 450 поддержана Министерством экономики Республики Беларусь.

2. Обоснованность выбора вида нормативного правового акта.

В соответствии с пунктом 4 статьи 33 Закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З "О нормативных правовых актах" внесение изменений в нормативный правовой акт, официальное толкование, приостановление, возобновление, продление действия, отмена и признание нормативного правового акта (его структурных элементов) утратившим силу осуществляются принявшим (издавшим) его нормотворческим органом (должностным лицом) путем принятия (издания) нормативного правового акта того же вида, что и этот акт.

3. Предмет правового регулирования структурных элементов проекта, изменяющих существующее правовое регулирование соответствующих общественных отношений, информация об изменении концептуальных положений законодательства, институтов отрасли (отраслей) законодательства и правовых последствиях такого изменения.

В целях обеспечения согласованности положений Закона о СЭД и актов Главы государства проектом Указа предусматривается корректировка наряду с Указом № 450 также указов Президента Республики Беларусь от 4 января 1999 г. № 1 "Об утверждении Единого правового классификатора Республики Беларусь" (далее – Указ № 1), от 16 июня 2010 г. № 310 "О создании учреждения образования Государственного таможенного комитета" (далее – Указ № 310), от 22 апреля 2013 г. № 202 "Об образовании Государственного комитета судебных экспертиз Республики Беларусь" (далее – Указ № 202), а также признание утратившим силу Указа Президента Республики Беларусь от 14 сентября 2003 г. № 407 "О некоторых мерах по совершенствованию судебно-экспертной деятельности" (далее – Указ № 407).

3.1. Подпунктом 1.1 пункта 1 проекта Указа предусматривается корректировка Единого правового классификатора Республики Беларусь, утвержденного Указом № 1.

В соответствии со статьей 13 Закона о СЭД изменяется наименование вида лицензируемой деятельности. В настоящее время – это судебно-экспертная деятельность. Законом предусматривается лицензирование только деятельности по проведению судебных экспертиз, поскольку понятие судебно-экспертной деятельности согласно статье 2 Закона о СЭД более широкое: наряду с проведением судебных экспертиз к такой деятельности относится также ведение криминалистических учетов и коллекций.

Учитывая, что проектом Указа одновременно предусматривается корректировка Указа № 450, являющегося основным нормативным правовым актом, регламентирующим вопросы лицензирования, соответствующие изменения предлагается внести в Указ № 1.

3.2. Подпунктом 1.2 пункта 1 проекта Указа предусматривается дополнение пункта 2 Указа № 310 нормой, которая наделяет учреждение образования "Государственный институт повышения квалификации и переподготовки кадров таможенных органов Республики Беларусь" (далее – Институт) полномочиями на проведение судебных экспертиз, относя данный Институт к государственной судебно-экспертной организации.

Согласно части второй пункта 1 статьи 14 Закона о СЭД государственными судебно-экспертными организациями, наряду с перечисленными в данной статье Закона, в том числе таможенными органами, являются государственные органы и организации, которым законодательными актами предоставлены полномочия на проведение судебных экспертиз.

В настоящее время Институт отнесен к государственному судебно-экспертному учреждению Указом № 407. Однако в связи с тем, что пунктом 3 проекта Указа предлагается признать его утратившим силу ввиду неактуальности, соответствующие положения, касающиеся Института, переносятся в Указ № 310.

3.3. Корректировка Указа № 450, предусмотренная подпунктом 1.3 пункта 1 проекта Указа, обусловлена, как отмечалось выше, изменением в Законе о СЭД наименования вида лицензируемой деятельности, а также закреплением в Законе понятийного аппарата, в том числе, понятий судебно-экспертной деятельности, судебной экспертизы, органа (лица), назначившего судебную экспертизу, установлением требований к лицам, имеющим свидетельство о присвоении квалификации судебного эксперта, регламентацией ряда иных вопросов.

Так, с учетом положений статей 2 и 13 Закона о СЭД в Указе № 450 предусматривается замена лицензирования судебно-экспертной деятельности лицензированием лишь деятельности по проведению судебных экспертиз.

В статье 14 Закона о СЭД четко определена такая категория субъектов судебно-экспертной деятельности, как судебно-экспертные организации. К таковым относятся государственные судебно-экспертные организации, а также судебно-экспертные организации, осуществляющие деятельность по проведению судебных экспертиз на основании лицензии.

В Указе № 450 закреплена норма о том, что государственным судебно-экспертным учреждениям (подразделениям) не требуется получения лицензии, в связи с чем подлежит лишь замене формулировка "учреждения (подразделения)".

Кроме того, положения проекта Указа направлены на либерализацию лицензионных требований и условий, предъявляемых

к соискателям лицензии, в том числе с учетом правоприменительной практики.

Сокращен, в частности, перечень случаев, при наличии которых юридические лица не имеют права на получение лицензии. Согласно проекту Указа для юридических лиц возможность получения лицензии исключается лишь в двух случаях: если его руководитель ранее совершил умышленное преступление, судимость за которое не снята или не погашена, а также, если руководитель в течение 3 лет до дня обращения за получением лицензии был уволен из правоохранительных, судебных и других государственных органов, иных организаций по основаниям, признаваемым в соответствии с законодательными актами дискредитирующими обстоятельствами увольнения.

В отношении работников юридического лица, имеющих свидетельство о присвоении квалификации судебного эксперта, отсутствует необходимость сохранения в Указе № 450 аналогичных ограничений, поскольку в вышеперечисленных случаях в соответствии с пунктом 2 статьи 16 Закона о СЭД работник не может быть судебным экспертом и действие его свидетельства о присвоении квалификации судебного эксперта будет прекращено на основании пункта 2 статьи 28 Закона о СЭД.

С учетом изложенного из Указа № 450 также исключены случаи, в которых не имеют права на получение лицензии индивидуальные предприниматели, поскольку являясь одновременно обладателями свидетельства о присвоении квалификации судебного эксперта, в случае прекращения его действия они уже не будут соответствовать лицензионному требованию и, соответственно, не смогут заявиться на получение лицензии.

В настоящее время для получения лицензии требуется наличие в штате юридического лица не менее двух лиц, имеющих свидетельство о присвоении квалификации судебного эксперта по каждому заявленному виду (подвиду) судебной экспертизы, для которых работа у данного нанимателя является основным местом работы. Увольнение одного из них приводит к нарушению лицензионного требования и, как следствие, невозможности проводить судебные экспертизы по соответствующему виду (подвиду) юридическим лицом, а также оставшимся в штате экспертом.

В связи с этим проектом Указа предлагается предусмотреть в качестве лицензионного требования наличие в штате юридического лица по каждому заявленному виду (подвиду) судебной экспертизы одного работника, имеющего свидетельство о присвоении квалификации судебного эксперта.

Для получения лицензии индивидуальным предпринимателем предъявляемое требование к стажу экспертной работы в судебно-экспертных организациях проектом Указа снижено с 3 до 2 лет.

В то же время в Указ № 450 вводится требование о наличии высшего образования у руководителя юридического лица в связи с тем, что Закон о СЭД (в частности, статья 15) усиливает роль руководителя судебно-экспертной организации, наделяя его значительным объемом полномочий, связанных с организацией и контролем за проведением судебных экспертиз, взаимодействием с органами (лицами), назначившими судебные экспертизы (правоохранительными органами, судами), в том числе в части обязанности по организации и своевременному доведению до сведения государственных органов информации о недостатках, выявленных при проведении судебных экспертиз по их материалам, повлиявших на выводы судебных экспертов, что предполагает наличие соответствующего уровня компетентности, образованности руководителя судебно-экспертной организации. При этом в практике взаимодействия Государственного комитета с руководителями организаций, имеющих лицензии, имели место случаи, когда руководителем организации выступало лицо, не достигшее возраста, предполагающего наличие высшего образования.

Кроме того, проектом Указа вводится требование об указании в лицензии мест осуществления лицензируемой деятельности.

Как показала практика, списочный состав большинства судебно-экспертных организаций, осуществляющих деятельность по проведению судебных экспертиз на основании лицензии, незначителен. Организации не создают ни филиалов, ни представительств, сведения о которых требуется указывать в лицензиях. При этом не все организации осуществляют судебно-экспертную деятельность по месту нахождения.

Вместе с тем в лицензии, а также в реестре лицензий, размещенном в электронном виде на сайте Государственного комитета, указан адрес местонахождения (регистрации) организации.

Аналогичная ситуация наблюдается также в отношении индивидуальных предпринимателей, осуществляющих лицензируемую деятельность в арендуемых помещениях.

Проводить контрольные мероприятия, в том числе мониторинги, в отношении осуществляемой лицензируемой деятельности вне указанного в лицензии адреса Государственный комитет не вправе. Таким образом, проверить, например, соблюдение такого лицензионного требования, как наличие материально-технической базы и условий для проведения судебных экспертиз, в том числе обеспечивающих сохранность поступивших объектов и иных материалов судебных экспертиз, не представляется возможным.

Указание в лицензии мест осуществления лицензируемой деятельности также обеспечит доступность данной информации для органов (лиц), назначающих судебные экспертизы, что будет гарантировать вручение постановления (определения) о назначении экспертизы его адресату и ускорит проведение судебной экспертизы.

Проектом Указа предусматривается изменение порядка принятия решений по вопросам лицензирования. Так, в настоящее время данные решения принимает Государственный комитет путем принятия постановлений на основании заключений созданной им комиссии по вопросам лицензирования судебно-экспертной деятельности.

Учитывая, что комиссия Государственного комитета является коллегиальным органом, представляется целесообразным установить, что непосредственно она принимает решения по вопросам лицензирования (а не выносит заключения), которые будут оформляться приказами Государственного комитета. Такой подход соответствует требованиям Указа № 450 о коллегиальном принятии решений и упрощает процедуру выдачи лицензий, рассмотрения иных вопросов, касающихся лицензируемой деятельности.

В соответствии с проектом Указа сокращен с 5-ти до 3-х перечень грубых нарушений законодательства о лицензировании.

До настоящего времени не урегулирован вопрос проведения судебных экспертиз в случае приостановления или прекращения действия лицензии в целом, ее аннулирования, а также в случае приостановления и прекращения действия лицензии по одному или нескольким видам (подвидам) судебных экспертиз, указанным в лицензии.

Принимая во внимание, что основаниями принятия указанных решений являются значимые нарушения лицензиатом законодательства о лицензировании, которые могут повлиять и на качество проводимой им судебной экспертизы, и на выводы в целом, в то время как заключение судебного эксперта является одним из важнейших источников доказательств во всех видах процесса, в проекте Указа предусматривается обязанность лицензиата в вышеперечисленных случаях вернуть неисполненные судебные экспертизы органу (лицу), их назначившему.

Исходя из предусмотренной проектом Указа корректировки Указа № 450, в пункте 2 проекта Указа закрепляются переходные положения, касающиеся необходимости своевременного внесения изменений в действующие лицензии, для чего Государственному комитету поручается утвердить график, в соответствии с которым лицензиатам необходимо обращаться. При этом, несмотря на вступление в силу изменений в Указ № 450 одновременно с Законом о СЭД – с 1 января 2021 г., проектом Указа устанавливается срок внесения изменений в ранее выданные лицензии – до 1 мая 2021 г.

3.4. Подпунктом 1.4 пункта 1 проекта Указа вносится дополнение в Указ № 202, согласно которому государственные учреждения, подчиненные Государственному комитету, наделяются полномочиями на проведение судебных экспертиз, относясь к государственным судебно-экспертным организациям.

В настоящее время данные государственные учреждения являются государственными судебно-экспертными учреждениями в соответствии с Указом № 450.

Однако в целях реализации положений части второй пункта 1 статьи 14 Закона о СЭД представляется целесообразным соответствующую норму закрепить в Указе № 202 в предлагаемой проектом Указа редакции.

3.5. Пунктом 3 проекта Указа признается утратившим силу Указ № 407 в связи с утратой актуальности ввиду того, что содержащиеся в нем положения касаются вопросов лицензирования и, соответственно, являются предметом правового регулирования Указа № 450, корректировка которого предусмотрена проектом Указа.

4. Результаты анализа:

4.1. актов законодательства, относящихся к предмету правового регулирования проекта, и практики их применения.

Проект Указа предусматривает корректировку ряда указов Президента Республики Беларусь с учетом подходов к регулированию судебно-экспертной деятельности, предусмотренных Законом о СЭД, и его терминологии.

Проведен также анализ практики применения положений постановлений Государственного комитета судебных экспертиз Республики Беларусь от 15 мая 2014 г. № 7 "О некоторых вопросах осуществления судебно-экспертной деятельности", от 15 мая 2014 г. № 8 "О порядке выдачи свидетельства о присвоении квалификации судебного эксперта", от 22 февраля 2016 г. № 10 "Об утверждении Инструкции о порядке исчисления стажа экспертной работы" и других нормативных правовых актов;

4.2. актов законодательства иностранных государств, относящихся к предмету правового регулирования проекта, и практики их применения.

При подготовке проекта Указа проанализированы, в частности, положения Закона Республики Казахстан от 10 февраля 2017 г. "О судебно-экспертной деятельности в Республике Казахстан", касающиеся вопросов лицензирования;

4.3. международных договоров Республики Беларусь и иных международно-правовых актов, содержащих обязательства Республики Беларусь, относящихся к предмету правового регулирования проекта, и практики их применения.

Анализ не проводился ввиду отсутствия таковых;

4.4. на предмет соответствия проекта международным договорам и иным международно-правовым актам, относящимся к соответствующей сфере правового регулирования.

При подготовке проекта Указа в части вопросов лицензирования судебно-экспертной деятельности, требований к негосударственным судебно-экспертным организациям проведен анализ положений типового проекта законодательного акта (модельного Закона) "О судебно-экспертной деятельности", принятого постановлением Межпарламентской Ассамблеи Евразийского экономического сообщества от 11 апреля 2013 г. № 15-6, а также модельного Закона "О судебно-экспертной деятельности", принятого постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств от 19 апреля 2019 г. № 49-8.

5. Информация, отражаемая в соответствии с Законом Республики Беларусь от 23 июля 2008 г. № 421-З «О международных договорах Республики Беларусь».

Проект Указа не относится к сфере регулирования названного Закона.

6. Результаты научных исследований в области права, публикации в средствах массовой информации, глобальной компьютерной сети Интернет, обращения граждан и юридических лиц, относящиеся к предмету правового регулирования проекта.

Изучение данных материалов показало, в частности, необходимость упрощения действующего порядка лицензирования судебно-экспертной деятельности, либерализации требований к соискателям лицензии.

7. Всесторонний и объективный прогноз предполагаемых последствий принятия (издания) нормативного правового акта, в том числе соответствие проекта социально-экономическим потребностям и возможностям общества и государства, целям устойчивого развития, а также результаты оценки регулирующего воздействия.

Проект Указа разработан в целях обеспечения согласованности актов Главы государства и положений Закона о СЭД.

Кроме того, проект Указа направлен на совершенствование порядка лицензирования судебно-экспертной деятельности с учетом правоприменительной практики, его либерализацию. В частности, в штате юридического лица по каждому виду (подвиду) судебной экспертизы вместо двух работников, имеющих свидетельство о присвоении

квалификации судебного эксперта, допускается наличие одного такого работника, что значительно упростит комплектование юридическим лицом штата судебных экспертов. Для индивидуальных предпринимателей с 3-х до 2-х лет сокращен требуемый стаж экспертной работы в судебно-экспертной организации прежде, чем он сможет получить лицензию.

Проект Указа не содержит положений, устанавливающих избыточные обязанности, запреты и ограничения, необоснованные расходы для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Проект Указа соответствует социально-экономическим потребностям и возможностям общества и государства, целям устойчивого развития.

8. Информация о результатах публичного обсуждения проекта и рассмотрения поступивших при этом замечаний и (или) предложений.

Публичное обсуждение проекта Указа осуществляется на сайте "Правовой форум Беларуси". Соответствующая информация размещена на Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь, а также на официальном сайте Государственного комитета.

9. Краткое содержание изменений, подлежащих внесению в нормативные правовые акты, проектов, подлежащих подготовке, а также перечень нормативных правовых актов (их структурных элементов), подлежащих признанию утратившими силу в связи с принятием (изданием) нормативного правового акта.

В связи с изданием Указа Президента Республики Беларусь "Об изменении указов Президента Республики Беларусь" подлежат корректировке, в частности, постановления Государственного комитета судебных экспертиз Республики Беларусь от 15 мая 2014 г. № 7 "О некоторых вопросах осуществления судебно-экспертной деятельности", от 15 мая 2014 г. № 8 "О порядке выдачи свидетельства о присвоении квалификации судебного эксперта", от 22 февраля 2016 г. № 10 "Об утверждении Инструкции о порядке исчисления стажа экспертной работы" в части изменения названия лицензии на рассматриваемый вид деятельности, наименования комиссии Государственного комитета по вопросам лицензирования, уточнения ее полномочий, определения порядка организации проведения судебных экспертиз лицензиатами, а также по иным вопросам в целях реализации положений Закона о СЭД.

Председатель Государственного
комитета судебных экспертиз
Республики Беларусь

А.И.Швед

.03.2020