

Рекомендации
по совершенствованию организационно-правовых и методических основ
учета положений модельных актов при совершенствовании
национального законодательства государств – членов ОДКБ

1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

В современных условиях создание научно обоснованной системы правового обеспечения национальной и международной безопасности для всех государств – членов Организации Договора о коллективной безопасности (далее – ОДКБ) является приоритетной задачей. С учетом этого межгосударственное взаимодействие, осуществляемое в рамках деятельности Парламентской Ассамблеи ОДКБ, направленное на выработку новых, отвечающих современным требованиям форм и методов такого обеспечения, приобретает все большее значение.

Модельное законодательство обладает значительным потенциалом, как в части поддержки различных по уровню и характеру интеграционных процессов, так и в части формирования современной системы обеспечения коллективной безопасности на пространстве ОДКБ.

Его основные особенности в системе межгосударственных отношений государств – членов ОДКБ заключаются в следующем:

- предметная область модельных актов охватывает все направления и уровни национальных и межгосударственных общественных отношений в сфере обеспечения безопасности и противодействия новым вызовам и угрозам;

- модельные акты являются правовыми документами рекомендательного характера и не имеют обязательных к исполнению правовых предписаний, в связи с чем для обеспечения их учета в национальном законодательстве необходимо включение в них положений, носящих прогрессивный и обоснованный характер;

- процесс модельного законодательства осуществляется на постоянной и системной основе: на основе вновь выявленных потребностей государств – членов ОДКБ в правовом регулировании планируются разработка, принятие и корректировка (по мере необходимости) модельных актов;

- при формировании положений модельных актов обеспечивается учет национальных интересов государств – членов ОДКБ на всех уровнях:

- на экспертном уровне – в процессе разработки и обоснования положений модельных актов;

- на уровне компетентных органов отраслевого сотрудничества – в процессе предварительной оценки и согласования проектов модельных актов;

- на уровне законодательных органов – в процессе рассмотрения, обсуждения и принятия модельных актов.

Представленные особенности определяют роль модельного законодательства как одного из системообразующих элементов интеграционной политики государств – членов ОДКБ в области обеспечения их

национальной и коллективной безопасности, определяющих формирование конкретных правовых механизмов реализации общих для них жизненно важных интересов в сфере обеспечения безопасности и противодействия новым вызовам и угрозам.

При этом сама сфера модельного законодательства является эффективной площадкой для выстраивания межгосударственного сотрудничества (как отраслевого, так и межпарламентского) по широкому кругу вопросов обеспечения национальной и международной безопасности.

В настоящее время в большинстве государств – членов ОДКБ осуществляется поэтапная оптимизация нормотворческой деятельности, предусматривающая формирование целостной, основанной на единых методических принципах системы стандартов, обеспечивающих включенность международных договоренностей в национальное законодательство.

Вместе с тем проведенный анализ показал, что сохраняется влияние ряда факторов, существенно снижающих эффективность использования положений модельных актов¹ при совершенствовании законодательства государств – членов ОДКБ. С учетом этого в сложившихся условиях возникает особая необходимость использования системного подхода для совершенствования организационно-правовых и методических основ учета положений модельных актов в законодательстве государств – членов ОДКБ.

В Рекомендациях по совершенствованию организационно-правовых и методических основ учета положений модельных актов при совершенствовании национального законодательства государств – членов ОДКБ (далее – Рекомендации) раскрывается научно обоснованная система взглядов на содержание и особенности осуществления учета положений модельных актов при совершенствовании законодательства государств – членов ОДКБ.

Основной целью Рекомендаций является формирование целостной, упорядоченной и унифицированной организационно-правовой и методической основы учета положений модельных актов при совершенствовании законодательства государств – членов ОДКБ.

Рекомендации направлены на формирование и развитие:

- организационно-правовых основ деятельности субъектов нормотворческой деятельности государств – членов ОДКБ по учету положений модельных актов в национальном законодательстве;
- методических основ деятельности по учету положений модельных актов в законодательстве государств – членов ОДКБ;

¹ Модельный акт ОДКБ – акт рекомендательного характера, принятый Парламентской Ассамблеей ОДКБ в установленном порядке в целях сближения и гармонизации законодательства государств – членов ОДКБ, приведения его в соответствие с международными договорами, заключенными в рамках ОДКБ, и иными международными договорами, участие в которых государств – членов ОДКБ является желательным для достижения общих целей.

К модельным актам ОДКБ относятся модельный кодекс ОДКБ, модельный закон ОДКБ, рекомендации ОДКБ, а также иные акты, форма которых определяется Парламентской Ассамблеей ОДКБ и ее рабочими органами.

- порядка подготовки и представления сведений о результатах учета положений модельных актов в законодательстве государств – членов ОДКБ;
- системы мониторинга использования модельных актов при совершенствовании законодательства государств – членов ОДКБ.

Правовую основу Рекомендаций составляют:

- Договор о коллективной безопасности от 15 мая 1992 года;
- Устав Организации Договора о коллективной безопасности от 7 октября 2002 года;
- Временное положение о Парламентской Ассамблее Организации Договора о коллективной безопасности от 30 марта 2007 года;
- Регламент Совета Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности от 3 апреля 2008 года;
- Положение о постоянных комиссиях Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности от 3 апреля 2008 года;
- Концепция сближения и гармонизации законодательства государств – членов Организации Договора о коллективной безопасности в сфере коллективной безопасности от 3 декабря 2009 года;
- международные договоры, заключенные в рамках ОДКБ;
- Положение о разработке и принятии модельных законодательных актов, рекомендаций и иных правовых актов Парламентской Ассамблеей Организации Договора о коллективной безопасности от 28 ноября 2013 года;
- иные правовые акты и распорядительные документы Парламентской Ассамблеи ОДКБ;
- нормативные правовые акты и иные распорядительные документы государств – членов ОДКБ, регламентирующие вопросы нормотворческой и правоприменительной деятельности.

Рекомендации являются организационно-методическим документом, не входящим в систему модельных актов ОДКБ. Они уточняют и дополняют Положение о разработке и принятии модельных законодательных актов, рекомендаций и иных правовых актов Парламентской Ассамблеей Организации Договора о коллективной безопасности, принятое на шестом пленарном заседании ПА ОДКБ 28 ноября 2013 года, в части организации деятельности по учету положений модельных актов в законодательстве государств – членов ОДКБ.

Рекомендации предназначены для использования специалистами рабочих органов парламентов (палат парламентов) государств – членов ОДКБ, а также экспертами органов государственной власти и иных организаций, принимающими участие в организационном и экспертно-правовом сопровождении подготовки и принятия национальных правовых актов на основе положений модельного законодательства.

2. ПРИНЦИПЫ УЧЕТА ПОЛОЖЕНИЙ МОДЕЛЬНЫХ АКТОВ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ ГОСУДАРСТВ – ЧЛЕНОВ ОДКБ

Основными принципами учета положений модельных актов в законодательстве государств – членов ОДКБ являются:

- независимость субъектов нормотворчества государств – членов ОДКБ при принятии решений о целесообразности учета положений модельных актов при совершенствовании национального законодательства, а также при определении путей, способов и сроков учета положений модельных актов в национальном законодательстве;

- законность и публичность осуществления деятельности по учету положений модельных актов при совершенствовании национального законодательства, открытость результатов данной деятельности;

- использование унифицированных подходов к толкованию и интерпретации положений модельных актов при подготовке предложений по их использованию в национальном законодательстве;

- комплексный учет факторов, оказывающих влияние на достижение целей правового регулирования, формируемого с использованием модельных актов;

- обеспечение согласованного взаимодействия всех заинтересованных субъектов нормотворчества государств – членов ОДКБ, институтов гражданского общества и граждан в процессе учета положений модельных актов в национальном законодательстве;

- методическая и ресурсная обеспеченность деятельности по учету положений модельных актов при совершенствовании национального законодательства;

- профессионализм и компетентность лиц, осуществляющих экспертно-правовое сопровождение и информационно-аналитическое обеспечение деятельности по учету положений модельных актов при совершенствовании национального законодательства;

- предсказуемость последствий использования модельных актов при совершенствовании национального законодательства;

- полнота и обоснованность выводов, формируемых в результате принятия решений о целесообразности учета положений модельных актов при совершенствовании национального законодательства.

3. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО УЧЕТУ ПОЛОЖЕНИЙ МОДЕЛЬНЫХ АКТОВ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ ГОСУДАРСТВ – ЧЛЕНОВ ОДКБ

Эффективность деятельности по учету положений модельных актов в законодательстве государств – членов ОДКБ напрямую зависит от наличия и достаточности соответствующих организационно-правовых основ, к которым относятся:

- система правовой регламентации деятельности по учету положений модельных актов;

– система субъектов деятельности по учету положений модельных актов и наличие у них соответствующих полномочий, порядок реализации данных полномочий;

– система информационно-аналитического обеспечения деятельности по учету положений модельных актов.

Исходя из этого главными направлениями совершенствования организационно-правовых основ деятельности по учету положений модельных актов в законодательстве государств – членов ОДКБ являются:

1) формирование и развитие правового регулирования деятельности по учету положений модельных актов в законодательстве государств – членов ОДКБ;

2) совершенствование организации деятельности по учету положений модельных актов в законодательстве государств – членов ОДКБ;

3) развитие информационного обеспечения деятельности по учету положений модельных актов в законодательстве государств – членов ОДКБ.

3.1. Формирование и развитие правового регулирования деятельности по учету положений модельных актов в законодательстве государств – членов ОДКБ

В целях формирования целостной, упорядоченной и унифицированной правовой основы осуществления деятельности по учету положений модельных актов в законодательстве государств – членов ОДКБ могут разрабатываться и приниматься соответствующие правовые акты и организационно-методические документы, раскрывающие особенности:

– работы с проектами модельных актов на стадии их экспертной оценки, обсуждения и подготовки к принятию;

– деятельности по учету положений модельных актов в законодательстве государств – членов ОДКБ;

– взаимодействия представителей парламентов (палат парламентов) государств – членов ОДКБ и их рабочих органов:

с органами государственной власти;

с экспертами и экспертными организациями по подготовке предложений по учету положений модельных актов в законодательстве государств – членов ОДКБ;

с разработчиками модельных актов и рабочими органами Парламентской Ассамблеи ОДКБ;

– информационного обеспечения деятельности по учету положений модельных актов в законодательстве государств – членов ОДКБ.

Для формирования единого методического инструментария, а также целостного правового механизма координации и взаимодействия в рамках деятельности по учету положений модельных актов в государствах – членах ОДКБ могут разрабатываться и приниматься различные по своей форме и юридической силе правовые акты (в том числе подзаконные) и методические документы уполномоченных органов государственной власти.

3.2. Совершенствование организации деятельности по учету положений модельных актов в законодательстве государств – членов ОДКБ

Организация деятельности по учету положений модельных актов в законодательстве государств – членов ОДКБ осуществляется уполномоченными комитетами (комиссиями) парламентов (палат парламентов) государств – членов ОДКБ в соответствии с требованиями к порядку проведения парламентских процедур, установленными национальным законодательством.

При необходимости в парламентах (палатах парламентов) государств – членов ОДКБ могут создаваться временные или постоянно действующие рабочие группы из числа членов парламентов (палат парламентов), сотрудников аппаратов парламентов (палат парламентов), представителей заинтересованных органов государственной власти и органов местного самоуправления, представителей гражданского общества, научно-исследовательских и экспертных организаций государств – членов ОДКБ.

При поступлении принятых модельных актов ОДКБ в парламенты (палаты парламентов) государств – членов ОДКБ из Парламентской Ассамблеи ОДКБ может осуществляться их регистрация. В отношении каждого поступившего модельного акта в соответствии с установленным национальным законодательством порядком по аналогии с проектами национальных законов может оформляться сопроводительная карта (в частности в системе электронного учета документооборота), в которой фиксируются дата и время поступления модельного акта, сведения о прохождении модельного акта и принятых решениях по учету его положений в законодательстве государства – члена ОДКБ.

Порядок регистрации и учета поступивших модельных актов ОДКБ в парламентах (палатах парламентов) государств – членов ОДКБ определяется их регламентами, а также положениями национального законодательства, регламентирующего вопросы нормотворческой деятельности.

Поступивший модельный акт вместе с сопроводительной документацией целесообразно передавать для рассмотрения руководителю комитета (комиссии) парламента (палаты парламента), в чью компетенцию входят вопросы предварительного рассмотрения и подготовки к рассмотрению парламентом (палатой парламента) законопроектов и иных проектов нормативных правовых актов. По результатам предварительного рассмотрения указанным комитетом (его руководителем) принимается решение о направлении модельного акта в соответствующий по компетенции профильный комитет (профильную комиссию) парламента (палаты парламентов) государства – члена ОДКБ, либо о создании рабочей группы по рассмотрению модельного акта и разработке предложений по его использованию в национальном законодательстве.

Профильный комитет (профильная комиссия, рабочая группа) парламента (палаты парламента) государства – члена ОДКБ может рассматривать

поступившие модельные акты по существу. При рассмотрении поступивших модельных актов профильный комитет (профильная комиссия, рабочая группа) парламента (палаты парламента) государства – члена ОДКБ вправе привлекать экспертов и специалистов в соответствующей области знаний, а также направлять модельный акт в компетентные органы государственной власти для осуществления их предварительной оценки и разработки предложений по их учету.

В ходе рассмотрения модельного акта по существу могут решаться следующие задачи:

- оценка качества модельного акта;
- установление соответствия модельного акта конституции и действующему законодательству государства – члена ОДКБ, а также международным договорам, заключенным в рамках ОДКБ;
- проведение сравнительного анализа положений модельного акта и действующих нормативных правовых актов государства – члена ОДКБ, а также положений проектов нормативных правовых актов, внесенных для рассмотрения в парламент (палаты парламента) и в иные субъекты нормотворчества государства – члена ОДКБ;
- уточнение конкретных потребностей государства – члена ОДКБ в правовом оформлении (совершенствовании правового оформления) общественных отношений, на регламентацию которых направлен модельный акт;
- подготовка предварительного прогноза практики применения правовых норм, которые могут быть приняты на основе положений модельного акта;
- определение целесообразности, путей, способов и сроков учета положений модельного акта в национальном законодательстве государства – члена ОДКБ.

В процессе рассмотрения модельных актов по существу профильным комитетом (профильной комиссией, рабочей группой) парламента (палаты парламента) государства – члена ОДКБ может быть организовано проведение рабочих совещаний, круглых столов или парламентских слушаний с участием: представителей заинтересованных органов государственной власти, реализующих компетенцию в соответствующей сфере правоотношений; представителей заинтересованных экспертных организаций и отдельных экспертов; разработчиков модельных актов и представителей органов межпарламентского сотрудничества ОДКБ.

Оформленные соответствующим образом результаты рассмотрения модельного акта в соответствии с требованиями национального законодательства государства направляются уполномоченному должностному лицу² для принятия решения в отношении:

² В соответствии с национальным законодательством государств – членов ОДКБ правом принятия решения о разработке проектов нормативных правовых актов государства – члена ОДКБ на основе положений модельного акта могут быть наделены президент государства, председатель правительства государства, председатель парламента (палаты парламента) государства, а также иные должностные лица.

- целесообразности разработки нормативного правового акта государства
- члена ОДКБ на основе положений модельного акта;
- порядка и сроков разработки нормативного правового акта государства
- члена ОДКБ, его видового обозначения (закон, постановление и др.);
- ответственного разработчика нормативного правового акта (профильный комитет (профильная комиссия, рабочая группа) парламента (палаты парламента) государства – члена ОДКБ или по согласованию иной субъект нормотворчества государства).

В случае принятия решения о разработке нормативного правового акта государства – члена ОДКБ на основе положений модельного акта соответствующее решение может быть включено в текущие или перспективные планы правотворческой деятельности государства.

При включении в планы правотворческой деятельности указываются:

- вид нормативного правового акта, его наименование и реквизиты;
- конкретные исполнители, которым поручается подготовка проекта нормативного правового акта;
- сроки подготовки проекта нормативного правового акта с учетом его планируемого объема, характера и сложности предполагаемых к включению в него правовых норм.

В порядке перспективного планирования могут определяться общие направления развития законодательства, меры по систематизации, иному упорядочению действующих нормативных правовых актов, кодификационные работы.

Порядок разработки, согласования, внесения на рассмотрение и принятия законопроектов и проектов иных нормативных правовых актов, распорядительных и методических документов, разрабатываемых на основе положений модельного акта, регламентируется нормативными правовыми актами и иными документами государства – члена ОДКБ.

3.3. Развитие информационного обеспечения деятельности по учету положений модельных актов в законодательстве государств – членов ОДКБ

Необходимым условием обеспечения эффективности принимаемых решений по учету положений модельных актов в законодательстве государств – членов ОДКБ являются качественные сбор и анализ информации о состоянии общественных отношений, на регламентацию которых направлен модельный акт, а также о степени их урегулированности законодательством государства – члена ОДКБ.

В целях формирования достаточной информационной основы для принятия решения о порядке и способах учета положений модельных актов в законодательстве государств – членов ОДКБ субъектами данной деятельности могут использоваться:

- сведения государственной централизованной статистической отчетности и отраслевой статистической отчетности;

- систематическая специальная информация правоохранительных и контрольно-надзорных органов, органов прокуратуры;
- информация о практике деятельности конституционного суда, судов общей юрисдикции и судов по разрешению экономических споров;
- информация о практике деятельности органов государственной власти, в частности о результатах рассмотрения жалоб, обращений граждан и организаций;
- информация, содержащаяся в официальных докладах и иных документах парламента государства о состоянии и развитии законодательства;
- информация, содержащаяся в официальных докладах и иных документах правительства государства и отраслевых органов исполнительной власти;
- информация международных организаций о практике применения положений международных договоров и соглашений, относящихся к предмету регулирования модельного акта;
- информация о результатах социологических опросов населения;
- информация о результатах специализированных научных исследований по вопросам, относящимся к предмету регулирования модельного акта;
- информация, поступившая от граждан и общественных организаций;
- информация, содержащаяся в публикациях средств массовой информации по вопросам, относящимся к предмету регулирования модельного акта.

Организация информационного обеспечения деятельности по учету положений модельных актов осуществляется преимущественно с использованием информационных технологий, обеспечивающих деятельность органов государственной власти государств – членов ОДКБ.

4. МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ УЧЕТА ПОЛОЖЕНИЙ МОДЕЛЬНЫХ АКТОВ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ ГОСУДАРСТВ – ЧЛЕНОВ ОДКБ

Организация деятельности по учету положений модельных актов в законодательстве государств – членов ОДКБ на основе единого методического замысла будет способствовать повышению эффективности данной деятельности за счет использования выверенных правовых и методических инструментов, на основе которых осуществляется:

- 1) сопоставительная оценка модельных актов и законодательства государств – членов ОДКБ;
- 2) определение механизмов учета модельных актов в законодательстве государств – членов ОДКБ.

4.1. Сопоставительная оценка модельных актов и законодательства государств – членов ОДКБ

Сопоставительная оценка модельных актов и законодательства государств – членов ОДКБ может проводиться представителями парламентов (палат парламентов), а также специалистами государственных органов, органов местного самоуправления, организациями, находящимися в ведении этих органов, представителями научно-исследовательских, образовательных, экспертных организаций, отдельными экспертами.

Целями проведения сопоставительной оценки модельных актов и законодательства государств – членов ОДКБ являются:

- оценка качества и достаточности нормативного правового регулирования в государствах – членах ОДКБ общественных отношений, относящихся к предмету регулирования модельного акта;

- выявление в национальной правовой системе государства – члена ОДКБ пробелов, а также положений, необоснованно затрудняющих правоприменительную деятельность и негативно влияющих на достижение целей регулирующего воздействия в сферах общественных отношений, относящихся к предмету регулирования модельного акта;

- определение конкретных потребностей государства – члена ОДКБ в развитии (совершенствовании) законодательства, для целей которого могут быть использованы положения модельного акта;

- определение применимости (неприменимости) положений модельного акта для развития (совершенствования) законодательства государств – членов ОДКБ.

Для оценки качества и достаточности нормативного правового регулирования в государствах – членах ОДКБ общественных отношений, относящихся к предмету регулирования модельного акта, в процессе сопоставительной оценки устанавливаются:

- наличие, количество, формы принятия и уровень (уровни) нормативных правовых актов государства – члена ОДКБ;

- наличие, объем и характер правовых предписаний в рассматриваемой области общественных отношений;

- перечень субъектов, уполномоченных на реализацию правовых предписаний, характер и объем их полномочий;

- уровень обеспеченности действующих норм санкциями и стимулами;

- связанность действующих норм с другими нормами и нормативными актами государства – члена ОДКБ;

- положение нормативного акта (нормы) в системе отраслевого и общего законодательства государства – члена ОДКБ;

- условия и время принятия действующего нормативного акта (нормы) государства – члена ОДКБ;

- эффективность действующего нормативного акта (нормы) государства – члена ОДКБ, включая оценку степени достижения целей регулирующего воздействия.

В рамках оценки качества и достаточности правового регулирования в государствах – членах ОДКБ общественных отношений, относящихся к предмету регулирования модельного акта, могут изучаться и анализироваться:

- нормативные правовые акты, их структурные части, а также общественные отношения, на регламентацию которых они направлены;
- проекты нормативных правовых актов, внесенные в установленном порядке для официального рассмотрения и принятия;
- правоприменительные акты органов государственной власти;
- решения конституционного суда, судов общей юрисдикции и судов по разрешению экономических споров.
- результаты мониторинга правоприменения в рассматриваемой и смежных областях общественных отношений.

Получение необходимых сведений в отношении возможных недостатков и несоответствий законодательства государства – члена ОДКБ, регламентирующего общественные отношения, относящиеся к предмету регулирования модельного акта, осуществляется путем:

- проведения экспертиз правовых актов;
- аналитического обобщения данных правоприменительной и судебной практики о действии правовых актов;
- проведения опросов общественного мнения по поводу содержания и действия правовых актов;
- аналитического обобщения обращений граждан и их объединений в государственные органы по вопросам, затрагивающим действие правовых актов;
- обмена между органами государственной власти информацией (сведениями) о действии правовых актов;
- анализа и ведения учета судебных актов по делам об оспаривании правовых актов;
- использования иных способов, не противоречащих законам и иным нормативным правовым актам государства.

По результатам оценки качества и достаточности нормативного правового регулирования в государствах – членах ОДКБ общественных отношений, относящихся к предмету регулирования модельного акта, осуществляются определение и оценка фактических положительных и отрицательных последствий применения действующих в государстве – члене ОДКБ нормативных правовых актов, а также выявление в них положений, необоснованно затрудняющих правоприменительную деятельность и негативно влияющих на достижение целей регулирующего воздействия.

К числу возможных недостатков и несоответствий законодательства государства – члена ОДКБ могут относиться:

- пробелы в правовом регулировании – полное или частичное отсутствие норм, необходимость которых обусловлена развитием общественных отношений, потребностями практического решения дел, основными принципами, смыслом и содержанием действующего законодательства;
- системные деформации в нормативном правовом регулировании, в том числе:
 - неправильность установления предмета и уровня правового регулирования;

наличие избыточных норм, то есть норм, без которых цели нормативного правового акта все равно окажутся достижимыми;

нормативные коллизии, то есть полное или частичное противоречие нормативного правового акта (нормы) другому нормативному правовому акту (норме), регулирующему одни и те же или смежные правоотношения, создающее для правоприменителей возможность произвольного выбора нормативного правового акта, подлежащего применению в конкретном случае;

несоответствие установленных нормативными правовыми актами объема и характера полномочий субъектов правоотношений их статусу;

некорректность (размытость, неоднозначность и т.п.) использованных в нормативных правовых актах понятий и их определений, неправильность использования действующей нормативной правовой терминологии и др.

– коррупциогенные факторы, в том числе положения нормативных правовых актов:

устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил (широта дискреционных полномочий, определение компетенции по формуле «вправе», выборочное изменение объема прав, чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества, принятие нормативного правового акта за пределами компетенции, заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательного делегирования соответствующих полномочий, отсутствие или неполнота административных процедур, отказ от конкурсных (аукционных) процедур);

содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям (наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами), юридико-лингвистическая неопределенность).

На основе всестороннего изучения и анализа недостатков и несоответствий законодательства государства – члена ОДКБ, включая описание конкретных положений, необоснованно затрудняющих правоприменительную деятельность и негативно влияющих на достижение целей регулирующего воздействия в сферах общественных отношений, относящихся к предмету регулирования модельного акта, осуществляется определение конкретных потребностей государства – члена ОДКБ в развитии (совершенствовании) законодательства.

Потребности государств – членов ОДКБ в развитии (совершенствовании) законодательства могут быть сформулированы в виде необходимости:

- восполнения и преодоления пробелов в нормативном правовом регулировании;
- устранения и преодоления коллизий юридических норм;
- систематизации нормативных правовых актов;
- совершенствования механизмов правоприменения.

С целью определения применимости положений модельного акта для развития (совершенствования) законодательства государств – членов ОДКБ в рамках сопоставительной оценки требуется тщательно изучить сущность и предназначение предлагаемых в нем правовых конструкций (правовых моделей), в частности определить:

- соотношение предмета правового регулирования модельного акта с фактическим состоянием урегулированности общественных отношений в государстве;

- основные идеи и цель принятия модельного акта, сущность предлагаемых в нем правовых конструкций (правовых моделей) и их соотношение с конкретными потребностями государства в развитии (совершенствовании) законодательства;

- круг субъектов общественных отношений, на регулирование деятельности которых направлен модельный акт или интересы которых он затрагивает, их прав, обязанностей, ограничений и запретов, в том числе в соотношении с действующими в государстве правовыми предписаниями;

- основания разработки модельного акта (например, в рамках реализации международного договора, участником которого является государство);

- предполагаемые материальные, организационные и иные затраты, необходимые для реализации нормативных правовых актов государства, планируемых к разработке и принятию на основе положений модельного акта, и их соразмерность поставленным в них целям;

- прогнозируемые социально-экономические, политические, юридические и иные последствия реализации нормативных правовых актов государства, планируемых к разработке и принятию на основе положений модельного акта.

Результаты сопоставительной оценки модельных актов и законодательства государств – членов ОДКБ оформляются в виде информационно-аналитических справок с указанием и обоснованием:

- целесообразности учета положений модельных актов в законодательстве государства;

- конкретных механизмов учета положений модельных актов в законодательстве государства, включая описание:

- вида предлагаемого к подготовке нормативного правового акта;

- обоснования необходимости принятия нормативного правового акта;

- проблемы, которую предполагается решить путем принятия нормативного правового акта;

- субъектов, в чью компетенцию входят разработка и принятие нормативных правовых актов государства, планируемых к разработке и принятию на основе положений модельного акта.

4.2. Определение механизмов учета модельных актов в законодательстве государств – членов ОДКБ

Порядок разработки и принятия нормативных правовых актов, а также компетенция субъектов нормотворчества государства – члена ОДКБ определяются конституцией и иными нормативными правовыми актами государства.

В качестве предпосылок определения эффективных механизмов учета положений модельных актов в законодательстве государств – членов ОДКБ могут выступать:

- верное понимание и толкование понятий и терминов, используемых в модельном акте;
- обоснованное приложение положений модельного акта к предметам национального правового регулирования;
- строгое и последовательное применение нормативных связей, ссылок, отсылок к национальным актам и действиям;
- обоснованное включение в национальное законодательство государств наиболее прогрессивных правовых предписаний и новелл, обеспечение их согласованности с действующими правовыми механизмами.

Особенности возможного использования различных видов модельных актов для совершенствования законодательства государств – членов ОДКБ заключаются в следующем.

1. *Модельные кодексы*³ и *модельные законы*⁴ могут быть использованы при развитии (совершенствовании) законодательства государств – членов ОДКБ путем разработки и принятия закона – нормативного правового акта, регулирующего основные вопросы государственной и общественной жизни, обладающего высшей юридической силой по отношению к другим нормативным правовым актам государства. Законы призваны регулировать наиболее значимые (типичные) и устойчивые общественные отношения.

Форма законов в государстве определяется его конституцией, другими законами, регламентирующими вопросы нормотворческой деятельности.

Принимаемые в государстве меры по учету положений модельных кодексов и модельных законов могут быть направлены на следующее:

- разработка и принятие новых законов;
- дополнение положений действующих законов и иных нормативных правовых актов;
- изменение положений действующих законов (частично либо существенно);
- отмена отдельных положений законов или законов полностью.

2. *Модельные акты, принятые в форме примерных (типовых) соглашений, положений, уставов, правил и иных подобных правовых актов*, отражающих нормативные установки, могут быть использованы при развитии

³ Модельный кодекс ОДКБ – систематизированный законодательный акт рекомендательного характера, принятый Парламентской Ассамблеей ОДКБ с целью сближения правового регулирования однородных сфер общественных отношений в государствах – членах ОДКБ.

⁴ Модельный закон ОДКБ – законодательный акт рекомендательного характера, принятый Парламентской Ассамблеей ОДКБ с целью сближения правового регулирования конкретных видов (групп) общественных отношений в государствах – членах ОДКБ.

(совершенствовании) законодательства государств – членов ОДКБ путем разработки и принятия специальных нормативных правовых актов, направленных на регулирование основных режимов организации и деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных, муниципальных и иных учреждений и организаций. К числу специальных нормативных правовых актов относятся:

- положение (устав) – акт, устанавливающий статус субъекта права;
- инструкция – акт, определяющий порядок и формы деятельности по выполнению задач (функций) в отдельных сферах;
- регламент – акт, устанавливающий порядок деятельности субъекта права;
- правила – акт, определяющий содержание и основные виды юридических действий субъектов права;
- порядок – акт, определяющий основания и последовательность юридических действий;
- перечень – акт, определяющий группы лиц, предметов (товаров, работ, услуг), организаций и должностей (профессий) и иных материальных и нематериальных объектов.

3. *Рекомендации ОДКБ*⁵ в зависимости от характера рассматриваемых в них вопросов и предлагаемых решений по развитию (совершенствованию) законодательства государств – членов ОДКБ могут быть учтены путем разработки и принятия различных видов нормативных правовых (правовых) актов:

- законов;
- нормативных правовых актов президента, правительства и отдельных органов государственной власти;
- программных правовых актов (программ, концепций, стратегий), определяющих цели и задачи развития, этапы и способы их достижения и решения, закрепляющих ценностные ориентиры в деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, учреждений и организаций, институтов гражданского общества;

⁵ *Рекомендации ОДКБ* – предложения, принятые Парламентской Ассамблеей ОДКБ в установленном порядке, с целью сближения национального законодательства государств – членов ОДКБ по вопросам общих интересов, приведения его в соответствие с положениями международных договоров, заключенных в рамках ОДКБ, содействия синхронизации процедур их ратификации и иных международных договоров, участие в которых государств – членов ОДКБ является желательным для достижения общих целей.

Основными видами рекомендаций ОДКБ являются:

- рекомендации по сближению законодательства государств – членов ОДКБ в международной, военно-политической, правовой и иных областях;
- рекомендации по синхронизации процедур ратификации парламентами государств – членов ОДКБ международных договоров, заключенных в рамках ОДКБ, а также иных международных договоров;
- рекомендации по приведению национального законодательства государств – членов ОДКБ в соответствие с положениями международных договоров, заключенных этими государствами в рамках ОДКБ;
- рекомендации по вопросам сотрудничества государств – членов ОДКБ в различных областях.

- локальных нормативных правовых актов, устанавливающих порядок деятельности государственных и муниципальных учреждений и организаций по выполнению их уставных задач;
- нормативных правовых актов административно-территориальных образований государства и муниципальных нормативных правовых актов;
- текущих и перспективных планов правотворческой деятельности;
- методических рекомендаций, издаваемых различными субъектами правотворческой деятельности в форме правовых актов, имеющих нормативно-тематическую ориентацию и допускающих варианты действий.

При выработке конкретного механизма учета положений модельного акта в законодательстве государств – членов ОДКБ могут приниматься во внимание:

- количество и характер положений модельного акта, обладающих новизной и практической значимостью для правового регулирования общественных отношений в государстве;
- характеристики предмета правового регулирования и целей, достигаемых принятием национального нормативного правового акта, планируемого к разработке на основе положений модельного акта;
- соотносимость национального нормативного правового акта, планируемого к разработке на основе положений модельного акта, с реализацией целей и задач международных договоров, заключенных государством в рамках ОДКБ.

В соответствии с законодательством государства, регламентирующим вопросы нормотворческой деятельности, в целях повышения обоснованности выбора конкретного механизма учета положений модельного акта в законодательстве государств – членов ОДКБ могут использоваться механизмы юридического прогнозирования оснований и критериев выбора оптимальных правовых решений и оценки их последствий.

Юридическое прогнозирование во многом основывается на сведениях, содержащихся в документах стратегического планирования в научно-технической и социально-экономической сферах жизнедеятельности государства и общества. Юридические прогнозы разрабатываются органами государственной власти на основе рекомендаций научных учреждений и организаций, а также отдельных специалистов, обладающих знаниями в различных областях науки.

При составлении прогноза в нем целесообразно отражать:

- тенденции развития действующей правовой системы;
- социальные потребности и те общественные отношения, которые должны быть урегулированы в нормативном порядке;
- перспективные формы и методы правового регулирования общественных отношений;
- приоритетность в подготовке и принятии нормативных правовых актов общегосударственного, регионального и муниципального уровней;
- возможные последствия принятия нормативных правовых актов.

На начальной стадии разработки проекта нормативного правового акта государства – члена ОДКБ на основе положений модельного акта может разрабатываться его концепция, в которой дается характеристика предмета

правового регулирования разрабатываемого акта, излагаются его цели, основные положения, анализируются последствия принятия предлагаемого правового акта, приводится его примерная структура.

Для обеспечения качества проекта нормативного правового акта государства – члена ОДКБ, разрабатываемого на основе положений модельного акта, целесообразно проводить предварительную оценку регулирующего воздействия.

Оценка регулирующего воздействия основывается на анализе прогнозируемых социально-экономических, финансовых и иных последствий, выявлении возможных преимуществ и издержек, а также эффектов нормативного регулирования, которые могут проявиться вследствие введения соответствующих регулятивных мер.

В ходе анализа может использоваться статистическая, экономическая и иная информация о деятельности отдельных органов и организаций, о практической реализации законов, других нормативных правовых актов, о реальных результатах и изменениях в регулируемой сфере.

В заключении, составляемом по итогам оценки регулирующего воздействия, наряду с выводом о возможности (невозможности) достижения необходимого положительного эффекта посредством принимаемого правового решения может содержаться оценка:

- предметов регулирования и возможностей использования других правовых актов, а также информационных, организационных и социальных средств;

- изменений в статусе субъектов права в части их функций, прав, обязанностей и ответственности;

- механизмов ресурсного обеспечения будущего правового акта.

Основными принципами, обеспечивающими эффективность нормотворческой деятельности в рамках учета положений модельных актов в государствах – членах ОДКБ, являются:

- нормативность, предполагающая конструирование нормативных установок неоднократного действия в законодательстве соответствующей сферы (области) общественных отношений;

- полнота – закрепление в нормативном правовом акте всех необходимых средств регулирования соответствующего вида общественных отношений;

- конкретность – отражение в нормативном правовом акте специфических, наиболее характерных признаков регулируемых общественных отношений, позволяющих в процессе реализации нормы права определить правовые отношения, подпадающие под сферу ее действия;

- системность – непротиворечивость предписаний нормативного правового акта между собой, а также с действующими нормами права;

- точность, означающая соответствие предписаний, сформулированных в тексте нормативного правового акта, воле законодателя и обеспечивающая их однозначное восприятие всеми заинтересованными лицами;

- ясность – использование в нормативном правовом акте языковых средств, доступных для понимания всеми заинтересованными лицами,

недопущение слов и словосочетаний в переносном значении, недопущение использования просторечий;

- простота – недопущение необоснованного включения в нормативный правовой акт сложных предложений и стилистических оборотов;

- краткость – исключение из текста нормативного правового акта лишних слов, повторов, детального описания предметов и явлений, обобщенных рассуждений;

- социально-экономическая обоснованность, предполагающая соответствие содержания нормативного правового акта уровню развития общественных отношений;

- эффективность – достижение целей нормативного правового акта в процессе его реализации.

5. МОНИТОРИНГ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МОДЕЛЬНЫХ АКТОВ В ГОСУДАРСТВАХ – ЧЛЕНАХ ОДКБ

5.1. Организация мониторинга использования модельных актов в государствах – членах ОДКБ

Мониторинг использования модельных актов при совершенствовании законодательства государств – членов ОДКБ представляет собой комплексную плановую деятельность Секретариата Парламентской Ассамблеи ОДКБ по сбору, обобщению и анализу информации, касающейся качества принимаемых модельных актов, востребованности их положений для национальных правовых систем государств – членов ОДКБ, а также имеющихся проблем использования положений модельных актов для совершенствования законодательства государств – членов ОДКБ.

Целью мониторинга является создание условий для своевременного и качественного обеспечения представителей парламентов (палат парламентов) государств – членов ОДКБ и иных заинтересованных организаций, а также разработчиков модельных актов и экспертов актуальной и согласованной информацией, характеризующей состояние, тенденции и перспективы использования модельных актов при совершенствовании законодательства государств – членов ОДКБ.

К задачам мониторинга относятся:

- фиксация информации о результатах и перспективах учета модельных актов при совершенствовании законодательства государств – членов ОДКБ;

- оценка правовых, политических, социально-экономических и иных последствий использования модельных актов при совершенствовании законодательства государств – членов ОДКБ;

- оценка качества принимаемых модельных актов и их применимости при совершенствовании законодательства государств – членов ОДКБ;

- выявление проблем использования модельных актов для развития (совершенствования) законодательства государств – членов ОДКБ;

- выявление потребностей государств – членов ОДКБ в правовом регулировании общественных отношений;
- обеспечение взаимной информированности государств – членов ОДКБ о происходящих изменениях в национальном законодательстве, об имеющихся проблемах гармонизации (сближения) национальных правовых систем;
- организация обратной связи национальных парламентов государств – членов ОДКБ с разработчиками модельных актов;
- выработка предложений по совершенствованию модельного законодательства в государствах – членах ОДКБ.

В рамках организации и проведения мониторинга использования модельных актов при совершенствовании законодательства государств – членов ОДКБ Секретариатом Парламентской Ассамблеи ОДКБ ежегодно осуществляются:

- определение перечня модельных актов, в отношении которых проводится мониторинг;
- направление соответствующих запросов в парламенты (палаты парламентов) государств – членов ОДКБ;
- обработка и анализ сведений о результатах и перспективах использования модельных актов при совершенствовании законодательства государств – членов ОДКБ;
- оформление и представление результатов мониторинга для рассмотрения на заседаниях Парламентской Ассамблеи ОДКБ, ее Совета и профильных постоянных комиссий Парламентской Ассамблеи ОДКБ;
- опубликование результатов мониторинга;
- разработка и реализация мер по устранению выявленных в ходе мониторинга проблем модельного законодательства.

При осуществлении мониторинга информация об использовании модельных актов при совершенствовании законодательства государств – членов ОДКБ обобщается, анализируется и оценивается в соответствии с показателями, определяемыми Секретариатом Парламентской Ассамблеи ОДКБ по согласованию с парламентами (палатами парламентов) государств – членов ОДКБ.

Результаты мониторинга использования модельных актов при совершенствовании законодательства государств – членов ОДКБ оформляются в виде:

- информационно-аналитических обзоров с приложением необходимых статистических, графических и иных материалов;
- предложений по разработке, корректировке, отмене модельных актов.

Возможно опубликование информационно-аналитических обзоров по результатам мониторинга использования модельных актов при совершенствовании законодательства государств – членов ОДКБ на официальном сайте и в материалах Парламентской Ассамблеи ОДКБ по результатам их рассмотрения на заседаниях профильных постоянных комиссий, Совета и пленарных заседаний Парламентской Ассамблеи ОДКБ.

5.2. Формирование и представление сведений о результатах использования модельных актов ОДКБ

На основании результатов деятельности по учету положений модельных актов в законодательстве государств – членов ОДКБ рабочие органы (аппараты) парламентов (палат парламентов) государств – членов ОДКБ по запросу Секретариата Парламентской Ассамблеи ОДКБ формируют и представляют сведения (в форме информационно-аналитических справок, обзоров, статистической либо иной информации), которые включают:

- общие сведения о состоянии и тенденциях правового регулирования в государстве общественных отношений, на регламентацию которых направлены модельные акты;

- наименования и реквизиты модельных актов, положения которых были использованы при развитии (совершенствовании) национального законодательства государства;

- описание механизмов учета модельных актов при совершенствовании национального законодательства государства;

- наименования и реквизиты нормативных правовых актов, принятых государством – членом ОДКБ на основе положений модельных актов;

- описание конкретных потребностей государства в правовом регулировании, которые были восполнены путем учета положений модельных актов;

- описание наступивших и прогнозируемых социально-экономических, политических, юридических и иных последствий реализации нормативных правовых актов государства, принятых на основе положений модельных актов;

- сведения о проблемах, препятствующих учету положений модельных актов в национальном законодательстве;

- предложения по разработке, корректировке или отмене модельных актов.

Для подготовки сведений о результатах учета положений модельных актов ОДКБ рабочие органы (аппараты) парламентов (палат парламентов) государств – членов ОДКБ могут запрашивать соответствующую информацию в органах государственной власти, органах местного самоуправления и организациях.

6. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

В современных условиях от качества правового регулирования во многом зависит обоснованное решение задач государственного строительства и общественного развития всех государств – членов ОДКБ.

Посредством учета модельных актов в нормотворческой деятельности государства – члены ОДКБ развивают свое законодательство, обогащают его новым содержанием, приводят в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, создают условия для построения правового

государства. Использование модельных актов открывает возможность выработки качественно новых правовых предписаний, учитывающих специфику современных общественных отношений, при этом государства – члены ОДКБ, принимая такие предписания, могут их видоизменять, адаптировать к особенностям своей правовой системы.

Положения настоящих Рекомендаций направлены на обеспечение методологического единства и гармонизации правовых требований к организации деятельности по учету положений модельных актов в законодательстве государств – членов ОДКБ.

Реализация Рекомендаций может осуществляться путем подготовки и принятия специальных правовых актов, распорядительных документов и методических рекомендаций государств – членов ОДКБ по вопросам организации и осуществления деятельности по учету положений модельных актов.

Последовательные разработка и реализация внутригосударственных механизмов по совершенствованию организационно-правовых и методических основ учета положений модельных актов в законодательстве государств – членов ОДКБ позволят обеспечить:

- своевременность и полноту информирования органов межпарламентского сотрудничества ОДКБ о состоянии и тенденциях использования модельных актов в законодательстве государств – членов ОДКБ;
- эффективность разрабатываемых и принимаемых модельных актов, целенаправленность их воздействия на совершенствование национального законодательства в сфере обеспечения национальной и международной безопасности;
- своевременное определение внутренних и внешних коллизий, а также иных недостатков модельного законодательства;
- оперативное выявление потребностей развития модельного законодательства и определение перспектив его дальнейшего использования.