

ПРИНЯТ

Постановлением Межпарламентской
Ассамблеи государств – участников
Содружества Независимых Государств

Санкт-Петербург
13 мая 1995 года

Рекомендательный законодательный акт

о нормативных правовых актах государств-участников СНГ

Необходимыми условиями создания правового государства, развития демократии, повышения эффективности правового регулирования, обеспечения правопорядка, охраны прав и свобод личности являются высокое качество нормативных правовых актов, четкий порядок их подготовки, издания, толкования и действия, Настоящий Закон основывается на Конституции (наименование государства) и призван способствовать достижению указанных целей.

Глава I. Общие положения

Статья 1

Настоящий Закон (Закон о нормативных правовых актах государства-участника СНГ) определяет понятие и виды нормативных правовых актов государства-участника СНГ (наименование государства, далее – государства) и их соотношение между собой, общий порядок их подготовки, опубликования, действия, разъяснения и систематизации, а также определяет способы разрешения юридических коллизий.

Статья 2

(1) Нормативный правовой акт – это письменный официальный документ установленной формы, принятый правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм, то есть общеобязательных предписаний постоянного или временного характера, рассчитанных на многократное применение.

(2) В систему нормативных правовых актов государства, подпадающих под действие настоящего Закона, входят: Конституция и законы данного государства; имеющие нормативный характер и общегосударственное значение постановления законодательного органа (или его палат), а также имеющие нормативный характер указы Президента, постановления Правительства, акты министерств и ведомств государства.

Статья 3

(1) Правотворческий орган – орган государства, уполномоченный издавать нормативные правовые акты в соответствии с предоставленными ему полномочиями.

(2) Органы законодательной и исполнительной власти издают

нормативные правовые акты в пределах полномочий, предоставленных им Конституцией и законами государства, Правительство – также указами Президента государства, а министерства и ведомства – указами Президента и постановлениями Правительства государства.

Статья 4

(1) Президент, Правительство государства вправе делегировать часть своих правотворческих полномочий подведомственным им органам, если это не противоречит Конституции и законам государства.

(2) В акте о делегировании указывается, какому органу делегируется конкретное полномочие и на какой срок, устанавливаются рамки, в пределах которых орган вправе реализовать делегированное ему полномочие.

(3) Орган, которому делегировано то или иное полномочие, не вправе его передать другому органу.

(4) Орган, издавая нормативный правовой акт в порядке реализации делегированного полномочия, ссылается на закон или иной нормативный правовой акт, которым ему делегировано соответствующее полномочие.

Статья 5

Правотворческий орган может в пределах своих полномочий принимать нормативный правовой акт в порядке эксперимента, ограничивая его действие во времени, определенной территорией или по кругу лиц. Экспериментальные правовые нормы не могут ограничивать или снижать уровень установленных законом прав граждан.

Глава II. Виды нормативных правовых актов

Статья 6

(1) Конституция – основной закон государства, закрепляющий основополагающие принципы правового регулирования и являющийся правовой основой текущего законодательства и непосредственным источником права государства.

(2) Конституция имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории государства. Законы и иные нормативные правовые акты, принимаемые в государстве, не должны противоречить Конституции данного государства.

Статья 7

(1) Закон – нормативный правовой акт, принимаемый в соответствии с установленной процедурой законодательным органом или путем референдума, регулирующий важнейшие вопросы государственной и общественной жизни.

(2) Законы имеют прямое действие и обязательны для применения на всей территории государства, если иное не установлено в самом законе. Они не подлежат утверждению (санкционированию, ратификации) никакими другими органами.

Статья 8

(1) Законом устанавливаются:

– принципы организации, формирования и деятельности законодательных, исполнительных и судебных органов государственной власти;

– основные права, свободы и обязанности граждан;

– принципы экономического, социального и экологического развития страны;

- судоустройство, уголовная ответственность и уголовный процесс, порядок исполнения уголовных наказаний;
- основы правового положения партий и иных общественных объединений;
- налоги и сборы; порядок формирования и расходования бюджета;
- правовой статус средств массовой информации.

(2) Законом могут решаться иные вопросы, если они в соответствии с Конституцией и законами государства подлежат урегулированию в форме закона.

Статья 9

Кодекс – закон, содержащий всю или основную массу норм, детально и непосредственно регулирующих определенную сферу общественных отношений.

Статья 10

(1) Законодательный орган (или его палаты) принимает постановления по вопросам, отнесенным к его ведению Конституцией государства, а также по вопросам внутренней организации его деятельности.

(2) Постановления законодательного органа (или его палат) не должны противоречить законам государства.

Статья 11

(1) Президент на основе Конституции и законов государства издает в пределах своих полномочий указы и распоряжения.

(2) Нормативные правовые акты Президента издаются в форме указов.

Статья 12

(1) Правительство на основе и во исполнение Конституции и законов государства, нормативных указов Президента принимает в пределах своих полномочий постановления и распоряжения.

(2) Нормативные правовые акты Правительства принимаются в форме постановлений.

Статья 13

(1) Министерства и ведомства на основе и во исполнение Конституции и законов государства, нормативных указов Президента, постановлений Правительства издают нормативные правовые акты в пределах своих полномочий. Министерства издают нормативные правовые акты в форме приказов и инструкций, ведомства – в форме постановлений, приказов и инструкций.

(2) Издаваемые министерствами и ведомствами акты иных наименований (положения, указания, письма, правила и др.) утверждаются соответственно приказами или постановлениями.

(3) При издании министерством, ведомством нормативного правового акта в нем указывается, во исполнение какого акта (его статьи или пункта) вышестоящего правотворческого органа издается данный акт.

Примечание: далее в законе целесообразно дать характеристику нормативных правовых актов определенных наименований (кодекс, регламент, положение, правила и др.). Предлагается следующая характеристика особенностей природы каждого такого акта.

Статья 14

Регламент – нормативный правовой акт, регулирующий порядок деятельности какого-либо государственного органа и его подразделения.

Статья 15

Положение – нормативный правовой акт, детально регламентирующий правовой статус, организацию, порядок деятельности государственных органов, организаций и учреждений, а также определяющий их взаимоотношения с другими органами, организациями, учреждениями и гражданами.

Статья 16

Правила – нормативный правовой акт, детально регламентирующий порядок организации какого-либо вида деятельности.

Глава III. Программы подготовки проектов законов и иных нормативных правовых актов

Статья 17

Подготовка проектов законов и иных нормативных правовых актов государства осуществляется, как правило, на основе программ в целях:

- создания научно обоснованной системы нормативных правовых актов;
- обеспечения гласности в правотворческой деятельности;
- обеспечения комплексного и исследовательского решения правотворческих задач;
- совершенствования организации правоподготовительных работ, аналитической оценки проектов научного прогнозирования эффективности новых правотворческих решений, усиления контроля за сроками подготовки проектов нормативных правовых актов.

Статья 18

(1) Законодательный орган государства разрабатывает и утверждает программы законопроектной работы.

(2) Президент государства разрабатывает и утверждает программы подготовки проектов законодательных актов, которые Президент намерен внести на рассмотрение законодательного органа, а также программы подготовки проектов указов Президента государства.

(3) Правительство государства разрабатывает и утверждает программы подготовки проектов законодательных актов, которые Правительство намерено внести на рассмотрение законодательного органа, а также программа подготовки проектов постановлений Правительства.

(4) Министерства и ведомства государства разрабатывают и утверждают программы подготовки проектов законодательных актов государства, указов Президента государства, постановлений Правительства государства, разработка которых поручена данному министерству, ведомству или которые они намерены разработать по собственной инициативе, а также проектов нормативных правовых актов данного министерства, ведомства.

Статья 19

(1) Текущие программы правоподготовительных работ разрабатываются, как правило, сроком на 1 год.

(2) При необходимости разрабатываются перспективные программы правоподготовительных работ на срок до 5 лет и более, которые учитываются и конкретизируются в текущих программах правоподготовительных работ.

Статья 20

При разработке целевых комплексных программ государства в них выделяются разделы, предусматривающие подготовку и принятие соответствующих законодательных и иных нормативных правовых актов.

Статья 21

При разработке проектов программ правоподготовительных работ учитываются предложения заинтересованных органов, научных учреждений, а также предложения граждан и их объединений.

Статья 22

Программы правоподготовительных работ не исключают подготовки проектов нормативных актов вне программ по поручениям правотворческих органов или по собственной инициативе.

Глава IV. Подготовка и оформление проектов нормативных правовых актов

Статья 23

(1) Подготовка проектов нормативных правовых актов осуществляется либо самим правотворческим органом, либо по его поручению подведомственными ему органами, учреждениями, организациями, либо указанными органами, учреждениями, организациями по собственной инициативе.

(2) Правотворческий орган может заказать подготовку первоначального проекта нормативного правового акта на договорной основе государственным органам, научным учреждениям, отдельным ученым или их коллективам.

(3) Правотворческий орган вправе поручать подготовку альтернативных проектов нескольким органам, учреждениям, организациям, лицам или заключать с ними договоры, а также объявлять конкурсы на лучший проект.

Статья 24

(1) Проекты нормативных правовых актов, непосредственно затрагивающих интересы граждан, а также проекты других важнейших актов по решению правотворческого органа могут быть обнародованы средствами массовой информации для общественного обсуждения. Поступившие предложения и замечания учитываются при доработке проектов.

(2) Проекты законов по решению законодательного органа могут быть в установленном порядке вынесены на всенародное обсуждение.

Статья 25

Если для развития и конкретизации положений готовящегося проекта закона или иного нормативного правового акта необходимо принятие других нормативных правовых актов, в основном проекте или в проекте акта о введении его в действие предусматривается поручение соответствующим органам подготовить и принять в установленные правотворческим органом сроки такие акты.

Статья 26

Проекты нормативных правовых актов перед их внесением в

правотворческий орган согласовываются с заинтересованными органами и учреждениями.

Статья 27

(1) Подготовленный проект нормативного правового акта вносится в правотворческий орган с представлением, в котором обосновывается необходимость принятия акта, дается краткая характеристика его содержания, перечень органов и организаций, которые участвовали в разработке проекта, а также с которыми проект согласован.

(2) К проекту в случае необходимости прилагаются финансово-экономические расчеты, статистические данные, прогноз возможных социальных, экономических, юридических и иных последствий действия принимаемого акта и другие сведения, необходимые для обоснования положений проекта.

Статья 28

(1) Проекты нормативных правовых актов по решению правотворческого органа могут подвергаться правовой, финансово-экономической, экологической и иной научной специализированной экспертизе.

(2) В качестве экспертов привлекаются организации и лица, не принимавшие непосредственного участия в подготовке соответствующего проекта.

(3) В оценке проекта нормативного правового акта эксперты независимы и не связаны позицией правотворческого органа, по поручению которого проводится экспертиза.

(4) Для проведения независимой научной экспертизы могут быть приглашены ведущие ученые и специалисты из других государств и международных организаций. Проект может быть направлен (по согласованию) для научной экспертизы в международную организацию.

Статья 29

(1) Проекты законодательных актов по вопросам обеспечения конституционных прав, свобод и обязанностей граждан; правового статуса государственных органов, общественных объединений, средств массовой информации; государственного бюджета, налоговой системы; экологической безопасности; борьбы с правонарушениями подлежат научной правовой и иной специализированной (в зависимости от профиля проекта) экспертизе.

(2) Проекты законодательных актов, внесенные на рассмотрение законодательного органа и переданные на независимую научную экспертизу, рассматриваются на заседании законодательного органа при наличии заключения экспертов.

Статья 30

Нормативные правовые акты имеют следующие реквизиты:

- указание на форму акта (закон, указ, постановление, приказ и др.);
- указание на орган, принявший акт;
- заголовок, обозначающий предмет регулирования;
- дату, место принятия акта и его регистрационный номер;
- подписи лиц, официально уполномоченных подписывать соответствующие нормативные правовые акты.

Статья 31

В случае, когда необходимо разъяснить цели и мотивы издания нормативного правового акта, изложению нормативных предписаний

предшествует вступительная часть (преамбула). Нормативные предписания в преамбулу не включаются.

Примечание: далее в законе целесообразно сформулировать положения о делении нормативных правовых актов на статьи (пункты): об их нумерации, о делении статей (пунктов) на составные части, а также о возможном объединении близких по содержанию статей (пунктов) в главы и разделы нормативного правового акта.

Статья 32

Тексты законов и иных нормативных правовых актов излагаются на государственном языке (языках) государства.

Статья 33

В случае необходимости в нормативном правовом акте воспроизводятся отдельные положения из нормативных правовых актов более высокой юридической силы со ссылкой на такие акты.

Статья 34

(1) В связи с принятием нормативного правового акта подлежат признанию утратившими силу все акты или их части (разделы, главы, статьи, пункты и т.д.), если они противоречат включенным в новый акт нормативным предписаниям либо поглощены им.

(2) В связи с принятием нормативного правового акта подлежат изменению и дополнению ранее принятые нормативные правовые акты, если они частично противоречат включенным в новый акт нормативным предписаниям. Текст таких изменений и дополнений излагается в форме новой редакции соответствующих статей (пунктов) или их частей.

(3) Перечень актов и их частей, подлежащих признанию утратившими силу, изменению и дополнению в связи с принятием нормативного правового акта, должен содержаться либо в особом разделе самого акта, либо в специальном акте о порядке введения его в действие.

(4) Если имеется значительное число актов или их частей, подлежащих признанию утратившими силу, изменению и дополнению в связи с принятием нормативного правового акта, их перечни оформляются в виде самостоятельного акта и представляются одновременно с проектом основного акта.

(5) Подготовка проектов перечней актов, подлежащих признанию утратившими силу, изменению и дополнению, после принятия основного акта допускается как исключение, в случаях, когда их подготовка требует длительного времени. В таком случае подготавливается проект поручения о разработке проектов соответствующих перечней, где указывается, каким органом, организациям поручается их разработка, и определяется срок представления в правотворческий орган.

(6) В случае ликвидации или преобразования правотворческого органа вопросы о признании его актов утратившими силу, их изменении и дополнении решаются его правопреемником или вышестоящим органом.

Глава V. Опубликование законов и иных нормативных правовых актов

Статья 35

(1) Законодательные акты, указы Президента, постановления Правительства, а также общеобязательные акты министерств и ведомств, то есть акты, распространяющие свое действие на неподведомственные им предприятия, учреждения, организации, а также на граждан и их объединения, публикуются (кроме актов, содержащих государственную или

иную охраняемую законом тайну) в открытых официальных изданиях и вступают в силу при условии их опубликования в этих изданиях.

(2) Нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не применяются, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Статья 36

(1) Порядок официального опубликования законодательных актов определяется законом.

(2) Порядок официального опубликования актов Президента и актов Правительства государства устанавливается Президентом государства.

(3) Порядок официального опубликования актов министерств и ведомств устанавливается Правительством государства.

Статья 37

Днем официального опубликования нормативного правового акта считается день выхода в свет официального издания, в котором помещен текст соответствующего акта.

Статья 38

Опубликование нормативных правовых актов в официальных источниках в неполном изложении не допускается.

Статья 39

Нормативный правовой акт, в который внесено большое число изменений и дополнений, по решению правотворческого органа, принявшего соответствующий акт, может быть повторно официально опубликован.

Статья 40

Каждый гражданин, проживающий на территории государства, имеет право знакомиться с нормативными правовыми актами данного государства в установленном порядке. Государственные органы и должностные лица должны обеспечивать осуществление права граждан на получение информации о нормативных правовых актах.

Глава VI. Действие законов и иных нормативных правовых актов во времени, пространстве и по кругу лиц

Статья 41

(1) Порядок вступления в силу законодательных актов определяется законом.

(2) Порядок вступления в силу актов Президента и актов Правительства устанавливается Президентом государства.

(3) Порядок вступления в силу актов министерств и ведомств устанавливается Правительством государства.

Статья 42

Нормативные правовые акты министерств и ведомств вступают в силу после прохождения ими государственной регистрации в Министерстве юстиции (ином органе аналогичной компетенции) государства и последующего опубликования.

Статья 43

(1) Нормативный правовой акт не имеет обратной силы, т.е. не распространяет свое действие на отношения, возникшие до его вступления в силу, за исключением случаев, когда он устраняет или смягчает ответственность за правонарушения либо когда в самом акте или в акте о введении его в действие предусматривается, что он распространяет свое действие на отношения, возникшие до его вступления в силу.

(2) Придание обратной силы не допускается, если акт предусматривает введение или ужесточение ответственности за действия, которые на момент их совершения не влекли указанную ответственность или влекли более мягкую ответственность.

Статья 44

(1) Нормативный правовой акт действует бессрочно, если в самом акте или акте о введении его в действие не оговорено иное.

(2) До истечения срока действия временного акта орган, издавший акт, может принять решение о продлении действия акта на новый срок или о придании ему бессрочного характера.

Статья 45

Нормативный правовой акт (его часть) прекращает свое действие в следующих случаях:

- истечение срока, на который был рассчитан временный акт (часть акта);

- принятие нового нормативного правового акта, которому противоречат положения ранее принятого акта (его части) или который поглощает его (его часть);

- заключение в установленном порядке международного договора государства, нормам которого противоречат положения ранее принятого акта (его части);

- признание акта (его части) неконституционным в установленном законом порядке;

- признание акта (его части) утратившим силу или приостановление действия акта (его части) органом, принявшим этот акт, либо иным уполномоченным на то органом.

Статья 46

Законы, указы Президента и постановления Правительства государства распространяют свое действие на всю территорию данного государства, если в самом акте или в акте о введении его в действие не оговорено иное.

Статья 47

(1) Действие законов, указов Президента, постановлений Правительства, общеобязательных нормативных правовых актов министерств и ведомств государства распространяется на граждан данного государства, находящихся как на его территории, так и за пределами государства, а также на иностранных граждан и лиц без гражданства (апатридов), находящихся на территории государства (за исключениями), установленными действующими нормативными правовыми актами.

(2) В соответствии с международными договорами государства и общепризнанными принципами и нормами международного права законы, иные нормативные правовые акты государства могут не применяться к дипломатическим представителям и некоторым другим сотрудникам представительств иностранных государств и международных организаций (право экстерриториальности).

Глава VII. Толкование (разъяснение) нормативных правовых актов

Статья 48

(1) В случае обнаружения неясностей и разного понимания нормативных правовых актов, противоречивой практики их применения орган, принявший соответствующий акт, дает необходимое толкование (разъяснение) его норм, оформляемых в специальном акте.

(2) Акты толкования (разъяснения) могут издаваться также иными органами, уполномоченными по действующему законодательству толковать ту или иную категорию нормативных правовых актов.

Статья 49

(1) В процессе толкования (разъяснения) нормативных правовых актов не допускается внесение в них изменений и дополнений.

(2) Смысл подзаконных нормативных правовых актов в процессе толкования (разъяснения) объясняется и уточняется в полном соответствии с законом.

Глава VIII. Способы разрешения юридических коллизий

Статья 50

Нормативные правовые акты государства должны соответствовать Конституции, а также иным нормативным правовым актам данного государства, имеющим по сравнению с ними более высокую юридическую силу, приниматься уполномоченными правотворческими органами в пределах их компетенции, с соблюдением правил подготовки и принятия таких актов.

Статья 51

Способами обеспечения законности нормативных правовых актов государства являются:

- 1) признание акта в установленном порядке неконституционным;
- 2) обжалование акта в порядке подчиненности;
- 3) иски и заявления в суд;
- 4) приостановление действия акта;
- 5) принесение протеста на принятый акт;
- 6) признание акта утратившим силу;
- 7) внесение в акт изменений и дополнений;
- 8) государственная регистрация общеобязательных нормативных правовых актов министерств и ведомств.

Статья 52

(1) В случае расхождения указа Президента государства, постановления Правительства государства, актов министерств и ведомств государства с законом государства действует закон государства.

(2) Указы Президента государства, постановления Правительства государства, противоречащие Конституции государства, законам государства или принимаемые по вопросам, входящим в компетенцию органа законодательной власти государства, признаются постановлением органа законодательной власти государства недействующими.

Статья 53

(1) В случае расхождения закона, иного нормативного правового акта государства с заключенным и ратифицированным в установленном

порядке международным договором данного государства или с общепризнанными принципами и нормами международного права применяются правила, установленные этими договорами и нормами.

(2) Порядок разрешения коллизий между законом, иным нормативным правовым актом государства и международным договором определяется законом.

Глава IX. Государственный учет и регистрация нормативных правовых актов государства

Статья 54

Законодательные акты государства, указы Президента государства, постановления Правительства государства, общеобязательные нормативные правовые акты министерств и ведомств государства, международные договоры государства направляются в Министерство юстиции (иной орган аналогичной компетенции) государства для государственного учета.

Статья 55

(1) Министерство юстиции (иной орган аналогичной компетенции) государства проводит анализ соответствия общеобязательных актов министерств и ведомств законодательным актам государства, указам Президента государства, постановлениям Правительства государства и осуществляет их государственную регистрацию. Такие акты вступают в силу после указанного анализа, регистрации и официального опубликования.

(2) Отказ Министерства юстиции (иного органа аналогичной компетенции) государства в регистрации акта может быть обжалован издавшим его министерством и ведомством в Правительство государства.

Статья 56

Порядок государственного учета и регистрации нормативных правовых актов государства определяется Правительством государства.