

**Межпарламентская Ассамблея государств – участников  
Содружества Независимых Государств**

**РЕКОМЕНДАЦИИ  
по организации мониторинга правоприменения  
и прогнозирования последствий принятия законодательных актов  
в сфере обеспечения национальной безопасности  
в государствах – участниках СНГ**

**ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

Рекомендации по организации мониторинга правоприменения и прогнозирования последствий принятия законодательных актов в сфере обеспечения национальной безопасности в государствах – участниках СНГ (далее – Рекомендации) представляют собой научно обоснованную систему взглядов на содержание и особенности осуществления мониторинга правоприменения и прогнозирования последствий принятия законодательных актов в данной сфере.

Целью Рекомендаций является формирование целостной, упорядоченной и унифицированной организационно-правовой основы для создания, институализации и развития мониторинга правоприменения и прогнозирования последствий принятия законодательных актов в сфере обеспечения национальной безопасности в государствах – участниках СНГ.

Рекомендации направлены на формирование основ:

- нормативно-правового регулирования системы мониторинга правоприменения, результаты которого предназначены для субъектов законодательной инициативы, а также для компетентных органов в сфере обеспечения правопорядка и безопасности государств – участников СНГ;
- прогнозирования последствий принятия законодательных актов в сфере обеспечения национальной безопасности, которые целесообразно учитывать разработчикам их проектов, а также профильным комитетам (комиссиям) парламентов государств – участников СНГ и привлекаемым ими субъектам при правовой экспертизе поступающих на рассмотрение законопроектов.

**1. Организация и осуществление мониторинга правоприменения  
в сфере обеспечения национальной безопасности  
в государствах – участниках СНГ**

**1.1. Понятие, цель и задачи мониторинга правоприменения в сфере обеспечения  
национальной безопасности**

Мониторинг правоприменения в сфере обеспечения национальной безопасности представляет собой комплексную и плановую деятельность уполномо-

моченных государственных органов по сбору, анализу и оценке информации о состоянии нормативно-правового регулирования в сфере обеспечения национальной безопасности, а также по прогнозированию динамики его развития и практики применения.

Целью мониторинга правоприменения является обеспечение своевременного принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) нормативных правовых актов в интересах надлежащего функционирования и развития общегосударственной системы обеспечения национальной безопасности, обеспечения соответствия ее нормативно-правового регулирования характеру современных угроз безопасности личности, общества и государства, а также факторам, им способствующим.

Задачами мониторинга правоприменения являются:

- определение степени эффективности нормативно-правового регулирования в сфере обеспечения национальной безопасности, а также соответствия практики применения правовых норм потребностям общества и стратегическим целям (приоритетам) государства в данной сфере;

- определение избыточности или недостаточности нормативно-правового регулирования общественных отношений в сфере обеспечения национальной безопасности, выявление дублирующих, устаревших, противоречащих друг другу норм, не востребуемых или неприменимых на практике положений нормативных правовых актов;

- выявление правовых норм, влияющих на эффективность обеспечения национальной безопасности и имеющих неоднозначное применение на практике;

- определение соответствия национального законодательства заключенным международным договорам государства;

- выявление причин и условий, способствующих неправильному применению нормативных правовых актов;

- выявление и оценка правовых, политических, социально-экономических и иных последствий принятия нормативных правовых актов, а также оценка степени достижения целей их принятия;

- получение прогностической информации о тенденциях, путях, формах и методах развития нормативно-правового регулирования в сфере обеспечения национальной безопасности;

- выработка предложений по совершенствованию нормативно-правового регулирования в сфере обеспечения национальной безопасности.

Основы мониторинга правоприменения в сфере обеспечения национальной безопасности и порядок его осуществления могут устанавливаться законами государства, правовыми актами главы государства (главы правительства), решениями высшего законодательного органа государства, актами правительства государства.

## 1.2. Принципы мониторинга правоприменения в сфере обеспечения национальной безопасности

Основными принципами мониторинга правоприменения в сфере обеспечения национальной безопасности являются:

– принцип непрерывности, предусматривающий осуществление мониторинга правоприменения на постоянной основе в отношении всех действующих на период его проведения нормативных правовых актов в сфере обеспечения национальной безопасности;

– принцип методической обеспеченности, предусматривающий обеспечение проведения мониторинга правоприменения по установленным методикам и показателям, учитывающим специфику реализации нормативных правовых актов в сфере обеспечения национальной безопасности;

– принцип полноты информационной базы, предусматривающий осуществление сбора, анализа и оценки информации о применении действующих нормативных правовых актов и их реализации, полученной от государственных органов всех уровней, включая судебные, органов местного самоуправления, общественных учреждений и организаций, средств массовой информации, от граждан;

– принцип достоверности информации, предусматривающий использование в процессе мониторинга правоприменения объективной информации, полученной из проверенных источников;

– принцип оснащенности, предусматривающий поддержание необходимого уровня обеспеченности мониторинга правоприменения в различных аспектах (кадровом, финансовом, техническом и других), достаточного для решения поставленных задач.

## 1.3. Объекты, субъекты и режимы проведения мониторинга правоприменения в сфере обеспечения национальной безопасности

Объектами мониторинга правоприменения в сфере обеспечения национальной безопасности являются:

- конституция государства;
- международные договоры государства;
- законы государства;
- нормативные правовые акты главы государства (главы правительства);
- нормативные правовые акты правительства государства;
- нормативные правовые акты государственных органов;
- нормативные правовые акты административно-территориальных образований государства.

К объектам мониторинга правоприменения могут быть отнесены решения

высших судов государства, а также решения<sup>1</sup> международных организаций, имеющие для государств обязательную силу либо рекомендательный характер<sup>2</sup>.

Необходимость мониторинга правоприменения нормативных правовых актов, содержащих государственную тайну (секреты) и иную охраняемую законом тайну, а также имеющих ограничительные пометки («Для служебного пользования», «Без опубликования в печати», «Не для печати» и другие), определяется в соответствии с национальным законодательством главой государства (главой правительства).

Основными субъектами мониторинга правоприменения в сфере обеспечения национальной безопасности являются:

- государственные органы, участвующие в пределах своей компетенции в обеспечении национальной безопасности, а также органы прокуратуры;
- государственные органы, являющиеся разработчиками принятых законодательных и иных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы обеспечения национальной безопасности;
- иные государственные органы по решению главы государства (главы правительства), принимаемому в соответствии с национальным законодательством.

Координатор мониторинга правоприменения (далее – координатор мониторинга) определяется в соответствии с национальным законодательством главой государства (главой правительства) из числа государственных органов<sup>3</sup>. В государственных органах координацию деятельности подразделений по мониторингу правоприменения осуществляют юридические службы, а в случае их отсутствия – структурные подразделения, определяемые руководителем государственного органа.

Инициативными субъектами мониторинга правоприменения могут выступать: органы законодательной власти административно-территориальных образований государства, уполномоченные по правам человека в государстве (отдельном его административно-территориальном образовании), независимые эксперты, научные организации и объединения, корпоративные объединения, средства массовой информации, правозащитные и общественные организации и иные институты гражданского общества.

Порядок привлечения инициативных субъектов к осуществлению мониторинга правоприменения основными субъектами такого мониторинга устанавливается в соответствии с национальным законодательством главой государ-

---

<sup>1</sup> В отношении указанных решений обобщается, анализируется и оценивается практика их выполнения.

<sup>2</sup> Например, модельные законы и рекомендации по вопросам обороны и безопасности, принятые МПА СНГ и ПА ОДКБ.

<sup>3</sup> В качестве координатора рекомендуется определять орган, осуществляющий координацию реализации государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности и подготовку доклада о состоянии национальной безопасности с учетом результатов мониторинга правоприменения, либо органы исполнительной власти в сфере юстиции.

ства (главой правительства).

Мониторинг правоприменения в сфере обеспечения национальной безопасности рекомендуется осуществлять в следующих режимах:

- текущий мониторинг – на регулярной основе в отношении отрасли (подотрасли) законодательства и группы нормативных правовых актов;
- специальный мониторинг – на регулярной основе в отношении нормативных правовых актов (решения, подлежащего мониторингу), регулирующих (затрагивающих) одну или несколько сфер обеспечения национальной безопасности<sup>4</sup>;
- оперативный мониторинг – с момента вступления в силу нормативного правового акта или решения, подлежащего мониторингу, в течение периода, определяемого национальным законодательством государства<sup>5</sup>.

#### 1.4. Проведение мониторинга правоприменения в сфере обеспечения национальной безопасности

Мониторинг правоприменения в сфере обеспечения национальной безопасности проводится на плановой основе и согласно методике, устанавливаемой координатором мониторинга либо по решению главы государства (главы правительства), принятому в соответствии с национальным законодательством, другим субъектом. К разработке методики мониторинга правоприменения привлекаются ведущие научные и образовательные организации государства.

Мониторинг правоприменения в сфере обеспечения национальной безопасности осуществляется путем:

- проведения экспертиз нормативных правовых актов;
- аналитического обобщения данных правоприменительной и судебной практики о действии нормативных правовых актов;
- проведения опросов общественного мнения относительно содержания и действия нормативных правовых актов;
- аналитического обобщения обращений граждан и их объединений, а также юридических лиц в государственные органы по вопросам, затрагивающим действие нормативных правовых актов;
- обмена между государственными органами информацией (сведениями) о действии нормативных правовых актов;
- анализа и ведения учета судебных актов по делам об оспаривании нор-

---

<sup>4</sup> Например, в рамках антикоррупционного мониторинга. Особенности организации и осуществления указанного вида мониторинга определены модельным законом «Об антикоррупционном мониторинге» (принят на тридцать девятом пленарном заседании МПА СНГ, постановление № 39-18 от 29 ноября 2013 года) и Рекомендациями по проведению антикоррупционного мониторинга в государствах – участниках СНГ (приняты на тридцать девятом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ, постановление № 39-19 от 29 ноября 2013 года).

<sup>5</sup> При необходимости сроки осуществления оперативного мониторинга в отношении конкретного нормативного правового акта могут быть определены в самом акте.

мативных правовых актов;

– использования других способов, не противоречащих законам и иным нормативным правовым актам государства.

При осуществлении мониторинга правоприменения в сфере обеспечения национальной безопасности могут использоваться:

- практика судебных органов государства;
- практика деятельности государственных органов;
- информация о практике применения нормативных правовых актов государства, поступившая из общественных, научных, правозащитных и иных организаций;
- информация из средств массовой информации, Интернета, научных публикаций;
- информация, поступившая от граждан и юридических лиц;
- статистическая информация государственных органов;
- результаты социологических исследований;
- информация из иных источников.

При осуществлении мониторинга правоприменения информация о практике применения нормативных правовых актов в сфере обеспечения национальной безопасности обобщается, анализируется и оценивается по показателям, определяемым координатором мониторинга по согласованию с основными субъектами мониторинга.

Планирование мониторинга правоприменения в сфере обеспечения национальной безопасности осуществляется с учетом:

- решений, поручений и правовых актов главы государства (главы правительства);
- стратегических, концептуальных и программно-целевых документов государства в сфере обеспечения национальной безопасности;
- решений (предложений) высших судов государства;
- предложений высших органов прокуратуры государства;
- предложений государственных органов, уполномоченных в сфере обеспечения национальной безопасности;
- предложений институтов гражданского общества и средств массовой информации.

Этапами проведения мониторинга правоприменения являются:

- подготовительный;
- основной;
- заключительный.

В ходе подготовительного этапа определяются объект мониторинга правоприменения, сроки и мероприятия по его проведению, специальные показатели анализа нормативного правового акта, а также иные вопросы организации и проведения мониторинга правоприменения.

В ходе основного этапа осуществляется оценка качества нормативного правового акта, практики правоприменения, эффективности правового регулирования общественных отношений в целом либо по отдельным вопросам, ана-

лиз нормативного правового акта по общим показателям, устанавливаемым координатором мониторинга либо по решению главы государства (главы правительства), принятому в соответствии с национальным законодательством, другим субъектом, а также по специальным показателям при их наличии<sup>6</sup>.

На заключительном этапе осуществляются обобщение выводов, сделанных в ходе основного этапа мониторинга правоприменения, оформление его результатов, а также выработка предложений о совершенствовании законодательства и практики правоприменения, принятии мер по надлежащей реализации нормативного правового акта.

В ходе мониторинга правоприменения целесообразно анализировать нормативный правовой акт по следующим общим показателям:

– множественность нормативных правовых актов в соответствующей сфере общественных отношений (системность и комплексность правового регулирования);

– частота корректировок нормативного правового акта (стабильность правового регулирования общественных отношений);

– актуальность правового регулирования общественных отношений, его социально-экономическая обусловленность, наличие устаревших либо неэффективных норм;

– наличие пробелов, коллизий и иной правовой неопределенности, внутренних противоречий в нормативном правовом акте, а также наличие (отсутствие) единообразной практики применения нормативного правового акта, создание материально-технических, организационных и иных условий для его реализации;

– наличие не реализованных в законодательстве отсылочных и бланкетных норм, содержащихся в нормативном правовом акте, избыточность таких норм;

– последствия принятия (издания) нормативного правового акта, в том числе правовые, финансово-экономические, социальные, экологические и иные, достижение результатов прогнозирования последствий принятия (издания) нормативного правового акта;

– количество, содержание обращений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, и юридических лиц, связанных с применением нормативного правового акта.

Результаты мониторинга правоприменения в сфере обеспечения национальной безопасности направляются:

– главе государства (главе правительства);

– в высший орган законодательной власти (в его комитеты и комиссии по вопросам обороны и безопасности, противодействия новым вызовам и угрозам);

– в коллегиальные органы управления в сфере обеспечения национальной

---

<sup>6</sup> Определяются основными субъектами мониторинга по согласованию с координатором мониторинга.

безопасности;

– иным субъектам, определяемым законодательством государства.

Основные субъекты мониторинга правоприменения в сфере обеспечения национальной безопасности направляют координатору мониторинга доклады о результатах мониторинга в сроки, форме и порядке, которые определяются нормативными правовыми актами государства. Инициативные субъекты мониторинга правоприменения могут направлять координатору мониторинга сведения для включения в итоговый доклад о результатах мониторинга<sup>7</sup>. Сведения, полученные в результате мониторинга правоприменения, осуществленного другими государственными органами, в том числе административно-территориальных образований государства по собственной инициативе, могут направляться координатору мониторинга по решению этих органов.

### 1.5. Оформление и использование результатов мониторинга правоприменения в сфере обеспечения национальной безопасности

Координатор мониторинга правоприменения в сфере обеспечения национальной безопасности на основе докладов его основных субъектов о результатах осуществленного ими мониторинга, а также других поступивших материалов готовит доклад о результатах мониторинга правоприменения в сфере обеспечения национальной безопасности, который содержит:

– оценку текущего состояния и эффективности нормативно-правового регулирования и правоприменения в сфере обеспечения национальной безопасности, соответствия практики применения нормативных правовых норм потребностям общества и стратегическим целям (приоритетам, интересам) государства в данной сфере;

– сведения о результатах реализации предложений по совершенствованию нормативно-правового регулирования, содержащихся в предыдущем докладе, и о степени их влияния на обеспечение национальной безопасности;

– информацию об основных выявленных причинах неправильного применения действующих нормативных правовых актов и их негативного влияния на обеспечение национальной безопасности, создающих угрозы безопасности личности, общества и государства, в том числе устраненных в отчетный период;

– информацию о тенденциях, путях, формах и методах развития нормативно-правового регулирования в сфере обеспечения национальной безопасности;

– предложения по совершенствованию нормативно-правового регулиро-

---

<sup>7</sup> Учет результатов мониторинга правоприменения, представленных инициативными субъектами, осуществляется в установленном законодательством государства порядке, регламентирующем вопросы работы государственных органов с обращениями граждан и организаций.



вания в сфере обеспечения национальной безопасности, прежде всего:

о необходимости принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) законодательных и иных нормативных правовых актов<sup>8</sup>;

о мерах по совершенствованию законодательных и иных нормативных правовых актов;

о мерах по повышению эффективности правоприменения в сфере обеспечения национальной безопасности, в том числе в части противодействия отдельным угрозам безопасности личности, общества и государства;

о государственных органах, ответственных за разработку соответствующих законодательных и иных нормативных правовых актов и за реализацию мер по повышению эффективности правоприменения в сфере обеспечения национальной безопасности, в том числе в части противодействия отдельным угрозам безопасности личности, общества и государства.

Доклад о результатах мониторинга правоприменения в сфере обеспечения национальной безопасности направляется координатором мониторинга в соответствии с национальным законодательством главе государства (главе правительства)<sup>9</sup>.

В соответствии с национальным законодательством глава государства (глава правительства) по итогам рассмотрения доклада о результатах мониторинга правоприменения в сфере обеспечения национальной безопасности может дать поручения государственным органам и организациям, а также должностным лицам о разработке законодательных и иных нормативных правовых актов и принятии иных мер по реализации предложений, содержащихся в докладе. Контроль за выполнением таких поручений осуществляется коллегиальным органом управления в сфере обеспечения национальной безопасности либо другим органом, определенным в соответствии с национальным законодательством главой государства (главой правительства).

Доклад о результатах мониторинга правоприменения в сфере обеспечения национальной безопасности направляется в высший орган законодательной власти государства для его учета при планировании законопроектной деятельности.

## **2. Организация и осуществление прогнозирования последствий принятия законодательных актов в сфере обеспечения национальной безопасности в государствах – участниках СНГ**

### **2.1. Понятие, цели и задачи прогнозирования последствий принятия законодательных актов в сфере обеспечения национальной безопасности**

---

<sup>8</sup> В случае необходимости.

<sup>9</sup> Содержание доклада может быть представлено главе государства (главе правительства) как составная часть ежегодных отчетных документов о состоянии национальной безопасности, подготавливаемых аппаратом совета безопасности государства.

Прогнозирование последствий принятия законодательных актов в сфере обеспечения национальной безопасности – это деятельность, в ходе которой устанавливаются предполагаемые состояния общественных отношений, обусловленные принятием законопроектов и их применением в будущем.

К целям прогнозирования последствий принятия законодательных актов в сфере обеспечения национальной безопасности относятся выявление и анализ возможности нанесения ущерба национальной безопасности, формирования и (или) усиления влияния существующих негативных факторов, использования правовых норм для совершения действий, оказывающих негативное влияние на функционирование системы обеспечения национальной безопасности, в результате предполагаемых законодательных нововведений.

Прогнозирование последствий принятия законодательных актов в сфере обеспечения национальной безопасности осуществляется при:

- разработке и подготовке законопроектов к внесению в законодательный государственный орган на рассмотрение;
- обсуждении и согласовании законопроектов перед внесением в законодательный государственный орган на рассмотрение;
- оценке и рассмотрении законопроектов в профильных комитетах (комиссиях) законодательного государственного органа.

Основными задачами прогнозирования последствий принятия законодательных актов в сфере обеспечения национальной безопасности являются:

- моделирование и определение состояния нормативно-правового регулирования различных сфер жизнедеятельности после принятия законопроектов и их влияния на обеспечение национальной безопасности;
- определение последствий принятия законопроектов, в том числе их возможного прямого или косвенного влияния на формирование и развитие негативных факторов в различных сферах жизнедеятельности, которые в свою очередь способны негативно повлиять на обеспечение национальной безопасности;
- определение степени негативного влияния последствий принятия законопроектов на безопасность личности, общества, государства;
- определение вероятности наступления негативных последствий принятия законопроектов;
- выявление субъектов, умышленно прямо или косвенно продвигающих (лоббирующих) принятие законопроектов в целях нанесения ущерба национальной безопасности, формирования и (или) усиления влияния существующих негативных факторов, использования правовых норм для совершения действий, оказывающих негативное влияние на функционирование системы обеспечения национальной безопасности и (или) способствующих наступлению иных негативных последствий;
- выработка необходимых мер для предупреждения или нейтрализации (минимизации) таких последствий.

## 2.2. Принципы прогнозирования последствий принятия законодательных актов в сфере обеспечения национальной безопасности

Основными принципами прогнозирования последствий принятия законодательных актов в сфере обеспечения национальной безопасности являются:

– принцип комплексности, предусматривающий учет достаточного и необходимого множества факторов, способных оказать влияние на последствия применения положений законопроектов. При этом необходимо учитывать, что в случае если все многообразие факторов, воздействующих на сложные общественные отношения, выявить и учесть не представляется возможным, то необходимо выбирать основные (наиболее значимые) из них;

– принцип системности, предусматривающий рассмотрение в процессе прогнозирования сферы общественных отношений, на регулирование которой направлен конкретный законопроект, с одной стороны, как отдельной системы субъектов, их интересов, возможностей и отношений, а с другой стороны, как взаимосвязанного и соподчиненного элемента совокупности различных сфер общественных отношений;

– принцип обоснованности, предусматривающий использование прогнозных выводов и оценок, полученных только на основе ясных логических суждений, расчетов, объективных (научно доказанных) закономерностей, достоверных фактических данных;

– принцип согласованности прогнозов, предусматривающий учет и обеспечение в процессе подготовки прогнозов их соответствия (непротиворечивости) другим видам прогнозов (экономическим, социальным, демографическим, научно-техническим и т. п.), сочетаемости результатов текущего и перспективного прогнозирования;

– принцип достоверности исходной информации, предусматривающий приоритет в использовании информации, полученной из проверенных официальных источников;

– принцип компетентности, предусматривающий привлечение к прогнозированию лиц, обладающих необходимыми знаниями в прогнозируемой предметной области.

## 2.3. Субъекты и этапы прогнозирования последствий принятия законодательных актов в сфере обеспечения национальной безопасности

Прогнозирование последствий принятия законодательных актов в сфере обеспечения национальной безопасности осуществляется:

– государственными органами, являющимися разработчиками проектов законодательных правовых актов, затрагивающих вопросы обеспечения национальной безопасности;

– государственными органами, участвующими в рассмотрении и согласовании проектов законодательных актов;

– государственными органами, участвующими в обеспечении национальной безопасности в пределах своей компетенции;

– государственным органом, определяемым в соответствии с национальным законодательством главой государства (главой правительства) в интересах организации указанной деятельности на постоянной основе.

Прогнозирование последствий принятия законодательных актов в сфере обеспечения национальной безопасности также может осуществляться в ходе оценки и рассмотрения законопроектов в профильных комитетах (комиссиях) законодательного государственного органа.

В государственных органах координацию деятельности подразделений по прогнозированию последствий принятия законодательных актов в сфере обеспечения национальной безопасности осуществляют юридические службы, а в случае их отсутствия – иные структурные подразделения, определяемые руководителем органа.

Прогнозирование последствий принятия законодательных актов в сфере обеспечения национальной безопасности осуществляется в рамках следующих последовательных основных этапов:

– анализа и оценки положений законопроектов в сфере обеспечения национальной безопасности и общественных отношений, на регламентацию которых они направлены (подготовительный этап);

– подготовки прогноза последствий принятия законодательных актов (этап составления прогноза);

– оформления и использования результатов прогнозирования последствий принятия законодательных актов (заключительный этап).

#### 2.4. Анализ и оценка положений законопроектов в сфере обеспечения национальной безопасности и общественных отношений, на регламентацию которых они направлены

В рамках подготовительного этапа осуществляются подбор и структурирование необходимой информации, определяются сущность предлагаемых правовых нововведений и состояние соответствующих общественных отношений, выявляются признаки положений законопроектов, применение которых может создавать угрозы национальной безопасности.

В ходе анализа и оценки общественных отношений, на регулирование которых направлен конкретный законопроект, необходимо изучать:

– состояние нормативно-правового регулирования соответствующих общественных отношений, что позволит определить влияние положений законопроекта на правовую систему и на конкретные законы, регулирующие отношения в сфере обеспечения национальной безопасности, в том числе с учетом требований документов стратегического и концептуального характера в указанной сфере;

– состояние общественных отношений (их сферы), на регулирование которых направлены положения законопроекта.

В рамках изучения и оценки общественных отношений, на регулирование которых направлены положения законопроекта, необходимо определять:

– текущее состояние общественных отношений на предмет их влияния на обеспечение национальной безопасности;

– основных субъектов соответствующих общественных отношений, их потребности в развитии указанных отношений;

– состояние, проблемы и сложности правоприменения в рассматриваемой сфере общественных отношений, необходимость и эффективность ее государственного регулирования, а также потребность в совершенствовании правоприменения;

– тенденции и направления развития общественных отношений, а также факторы (политические, экономические, социальные, криминологические, правовые, духовные и другие), их определяющие и способные в будущем повлиять на формирование угроз безопасности либо оказать воздействие на обеспечение национальной безопасности в случае принятия законопроекта;

– наличие и содержание действующих законов и иных нормативных правовых актов<sup>10</sup>, регулирующих общественные отношения в анализируемой сфере;

– достаточность и обоснованность перечня законов, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием законопроекта.

Кроме того, при рассмотрении законопроектов целесообразно принимать во внимание результаты мониторинга правоприменения в сфере обеспечения национальной безопасности, а также состояние сходных общественных отношений в иностранных государствах и учитывать опыт их нормативно-правового регулирования за рубежом, включая наличие вариантов законодательного регулирования, дающих больший положительный и меньший отрицательный эффект. При рассмотрении региональных законопроектов следует учитывать состояние сложившихся общественных отношений в субъектах государства, а также проблемы и опыт их решения, эффективность применяемых мер и достигнутые результаты. При этом рекомендуется учитывать результаты соответствующих статистических, правовых, социологических и политологических исследований.

В результате анализа общественных отношений, на регулирование которых направлены положения конкретного законопроекта, должны быть получены данные, определяющие:

– актуальность и своевременность принятия законопроекта, его влияние на обеспечение национальной безопасности или на деятельность по ее обеспечению;

– степень урегулированности общественных отношений, наличие право-

---

<sup>10</sup> При этом необходимо определять и учитывать, какие законы будут действовать в период предполагаемого вступления в силу рассматриваемого законопроекта, в том числе уже принятые на момент его рассмотрения, срок введения в действие которых отложен.

вых пробелов и необходимость правового регулирования (включая подзаконное регулирование);

– достаточность и обоснованность предлагаемого нормативно-правового регулирования, его соответствие объективно складывающейся ситуации;

– возможность достижения целей предлагаемого нормативно-правового регулирования в сложившихся общественных отношениях, решения с их помощью имеющихся проблем, в том числе в существующей правоприменительной практике;

– объективно существующие основания (законодательное или иное предписание, инициатива), определяющие необходимость принятия законопроекта, создания нового регулирования общественных отношений либо внесения изменений в существующее регулирование;

– степень соответствия предлагаемого нормативно-правового регулирования объективно сложившимся и устоявшимся общественным отношениям, в том числе практике их регулирования за рубежом (в других субъектах государства);

– правомерность и целесообразность введения особенностей регулирования определенных отношений для отдельных субъектов путем их выведения из-под действия общего правила;

– целесообразность, возможность и условия реализации предлагаемого нормативно-правового регулирования (финансовое обеспечение их реализации, необходимость дальнейшего развития законодательства или подзаконного регулирования и другие) сложившихся общественных отношений;

– субъектов общественных отношений в сфере, предлагаемой к регулированию, сложившееся общественное мнение различных (социальных, политических, профессиональных, конфессиональных и других) групп населения в отношении имеющихся проблем и сложностей, а также предлагаемых правовых предписаний, их реакцию на принятие законопроекта;

– внутреннюю согласованность и логическую последовательность изложения норм, соответствие и согласованность с другими законами и др.

При анализе и оценке положений законопроектов и общественных отношений, на регламентацию которых они направлены, необходимо обращать внимание на признаки положений законопроектов, применение которых, в случае их принятия, может способствовать формированию и (или) реализации угроз национальной безопасности либо оказывать негативное влияние на ее обеспечение.

Кроме того, необходимо оценивать выявленные правовые дефекты<sup>11</sup>, содержащиеся в законопроектах, которые могут привести к возникновению (реализации) угроз национальной безопасности и (или) негативно повлиять на ее

---

<sup>11</sup> Несмотря на то что правовые дефекты не являются непосредственным предметом прогнозирования последствий принятия законодательных актов и представляют собой часть общеправовой экспертизы, оценка их влияния на обстоятельства, способные создать условия для возможного возникновения угроз национальной безопасности, необходима.

обеспечение. К их числу относятся:

- неправильность установления предмета и уровня нормативно-правового регулирования;
- несоответствие предлагаемого рассматриваемым законопроектом объема и характера полномочий статусу субъектов правоотношений;
- несоответствие положений законопроекта конституции государства, возможность возникновения противоречий (коллизий) между положениями законопроекта и действующими законами;
- наличие избыточных норм, то есть норм, без которых цели нормативных правовых актов все равно окажутся достижимыми, либо норм, конкурирующих с другими законодательными нормами;
- некорректность (размытость, неоднозначность и т. п.) предлагаемых понятий и их определений, неправильность использования действующей нормативно-правовой терминологии и др.

## 2.5. Признаки положений законопроектов, применение которых может создавать угрозы национальной безопасности

При выявлении положений законопроектов, применение которых может способствовать формированию и реализации угроз национальной безопасности, следует исходить из того, что данные положения могут влиять на правовой статус носителей угроз безопасности, регулирование оказываемых ими воздействий на объекты защиты государства<sup>12</sup>, правовой статус субъектов обеспечения национальной безопасности, организацию и порядок их деятельности.

При выявлении положений законопроектов, применение которых может оказать негативное влияние на обеспечение национальной безопасности, следует исходить из того, что негативное влияние – это оказываемое на организационную систему обеспечения национальной безопасности, ее отдельные элементы (какой-либо объект, процесс, порядок функционирования и другие) воздействие, приводящее к такому изменению их положения, свойств, возможности реализации полномочий, которое не позволяет системе обеспечения национальной безопасности либо ее элементам эффективно решать и реализовывать установленные законом задачи и функции.

Негативное влияние применения положений законопроектов на обеспечение национальной безопасности может оказываться как непосредственно, если затрагивает правовой статус и реализацию полномочий субъектов обеспечения национальной безопасности, так и опосредованно – через регулирование правоотношений, в которых субъекты обеспечения национальной безопасности не участвуют.

---

<sup>12</sup> Под объектами защиты государства понимаются материальные и нематериальные объекты, подлежащие в соответствии с законодательством защите со стороны государства либо имеющие существенное значение для обеспечения защищенности и устойчивого развития личности, общества и государства.

Признаками положений законопроектов, затрагивающих статус и полномочия субъектов обеспечения национальной безопасности и снижающих эффективность их деятельности, являются:

- исключение из компетенции органа (организации) полномочий по обеспечению национальной безопасности без передачи другому субъекту обеспечения национальной безопасности таких полномочий;

- изменение формулировки полномочия по обеспечению национальной безопасности на искажающую первоначальный смысл, либо на позволяющую толковать ее расширительно, либо на ведущую к правовой неопределенности (в частности, ввиду наличия юридико-технических или лингвистических ошибок) и др.;

- передача полномочия по обеспечению национальной безопасности другому субъекту, которому несвойственна их реализация ввиду различных причин;

- установление конкурирующей компетенции в сфере обеспечения национальной безопасности, в частности размывающей ответственность за реализацию полномочия.

Признаками положений законопроектов, затрагивающих порядок обеспечения безопасности объектов защиты и снижающих его эффективность, являются:

- отмена либо изменение порядка обеспечения безопасности объектов защиты, в результате чего нарушаются слаженное взаимодействие между ответственными органами и координация их деятельности;

- установление усложненного порядка обеспечения безопасности объектов защиты (дополнительные избыточные процедуры) либо упрощенного порядка обеспечения безопасности объектов защиты, не отвечающего современным угрозам национальной безопасности;

- изменение либо отмена процедуры контроля за организацией и осуществлением обеспечения безопасности объектов защиты;

- изменение порядка или источников финансирования и иного обеспечения мероприятий по обеспечению безопасности объектов защиты;

- выведение из-под установленного порядка обеспечения безопасности объектов защиты, в частности ввиду изменения их правового статуса.

Признаками положений законопроектов, затрагивающих правовой статус носителей угроз безопасности и повышающих вероятность достижения ими целей противоправной деятельности, являются:

- упрощение либо отмена процедуры контроля за деятельностью носителей угроз;

- наделение их дополнительными правами, реализация которых будет способствовать осуществлению ими противоправной и иной деятельности;

- предоставление им возможности изменять свой правовой статус и в результате этого выходить из установленных процедур контроля за ними;

- наделение носителей угроз полномочиями в сфере обеспечения безопасности деятельности объектов защиты, их контроля, доступа к ним.



Признаками положений законопроектов, затрагивающих регулирование и нейтрализацию опасных (криминализованных, запрещенных или ограниченных законом) воздействий на объекты защиты, а также воздействий, которые могут привести к формированию или реализации угроз их безопасности, являются:

- изменение правового статуса или специального порядка обращения с потенциальными орудиями преступлений или правонарушений;
- декриминализация, снятие запретов или ограничений на деяния, реализация которых может нанести ущерб охраняемым интересам государства;
- наличие коррупциогенных факторов;
- наличие факторов, влияющих на повышение протестной активности (ущемление основных прав, жизненно важных интересов граждан), на радикализацию населения, на нарушение межнационального, межконфессионального согласия, на реализацию конституционных основ государства и др.

Система признаков может уточняться и развиваться по мере накопления опыта прогнозирования последствий принятия законодательных актов в сфере обеспечения национальной безопасности, а также совершенствования научными и образовательными организациями государства научно-методических подходов к его осуществлению.

Государственными органами, участвующими в обеспечении национальной безопасности в пределах своей компетенции, выявляются признаки умышленного прямого или косвенного продвижения (лоббирования) принятия законопроектов (их отдельных положений) в целях нанесения ущерба национальной безопасности, формирования и (или) усиления влияния существующих негативных факторов, использования правовых норм для совершения действий, оказывающих негативное влияние на функционирование системы обеспечения национальной безопасности, а также наступления иных негативных последствий для личности, общества и государства.

## 2.6. Подготовка прогноза последствий принятия законодательных актов в сфере обеспечения национальной безопасности, оформление и использование результатов прогнозирования

На этапе подготовки прогноза последствий принятия законодательных актов определяется состояние сферы общественных отношений в случае принятия законопроекта и возможность нанесения ущерба безопасности или оказания негативного влияния на обеспечение национальной безопасности в результате применения конкретных норм законопроекта.

Прогноз последствий принятия законодательных актов – это результат процесса прогнозирования, представляющий собой вероятностное предположение о будущем состоянии общественных отношений в сфере обеспечения национальной безопасности, на регулирование которых направлены нормы исследуемых законопроектов, или тенденциях развития правоприменительной практики в области нормативно-правового регулирования, затрагиваемой зако-

нопроектами.

Основными последовательно решаемыми задачами подготовки прогноза последствий принятия законодательных актов являются:

– моделирование и определение состояния нормативно-правового регулирования различных сфер жизнедеятельности после принятия законопроектов, включая:

влияние положений законопроектов и практики их применения на обеспечение национальной безопасности;

возможное прямое или косвенное влияние принятия законопроектов на развитие проблем в различных сферах жизнедеятельности, которые в свою очередь способны негативно повлиять на обеспечение национальной безопасности;

– определение конкретных общественно опасных последствий принятия законопроектов, создающих угрозы национальной безопасности либо влияющих на ее обеспечение, в том числе степени общественной опасности и вероятности наступления негативных последствий, связанных с принятием законопроектов.

Прогнозирование последствий принятия законодательных актов осуществляется путем применения совокупности методов прогнозирования: экспертных оценок, правовой аналогии, апробации (моделирования).

Результаты прогнозирования последствий принятия законодательных актов (прогноз) оформляются в отдельном документе (например, в отзыве на законопроект) либо включаются в документы, прилагаемые к законопроектам при их внесении в законодательный государственный орган на рассмотрение.

По результатам прогнозирования должны быть получены:

– сведения о состоянии нормативно-правового регулирования различных сфер жизнедеятельности после принятия законопроектов;

– оценка возможного влияния положений законопроектов на обеспечение национальной безопасности;

– сведения о прогнозируемых последствиях принятия законопроектов, в том числе их возможном прямом или косвенном влиянии на формирование и развитие проблем в социальной сфере и (или) возникновение коррупциогенных факторов, которые в свою очередь способны негативно повлиять на обеспечение национальной безопасности;

– оценка степени опасности негативного влияния и вероятности наступления негативных последствий в случае принятия законопроектов.

Указанные сведения должны способствовать:

– формированию вывода о наличии либо отсутствии в законопроектах положений, применение которых может создавать угрозы национальной безопасности либо оказывать негативное влияние на ее обеспечение, в частности посредством осуществления количественной или качественной оценки их основных воздействий;

– последующей разработке предложений о целесообразности принятия мер, направленных на отклонение (изменение) законопроектов (их положений), либо первоочередных мер по предотвращению или нейтрализации возможных

негативных последствий в случае реализации положений законопроектов.

Результаты прогнозирования последствий принятия законодательных актов в обязательном порядке используются государственными органами в ходе разработки, рассмотрения и согласования проектов законодательных правовых актов в сфере обеспечения национальной безопасности, а также в процессе их рассмотрения и принятия законодательным государственным органом.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Реализация Рекомендаций осуществляется путем подготовки и принятия специальных нормативных правовых актов и распорядительных документов государств – участников СНГ (внесения изменений в действующие) по вопросам организации мониторинга правоприменения и прогнозирования последствий принятия законодательных актов в сфере обеспечения национальной безопасности.

Важными условиями придания данной деятельности целенаправленного и комплексного характера на государственном уровне являются:

- непрерывность мониторинга правоприменения и прогнозирования последствий принятия законодательных актов в сфере обеспечения национальной безопасности и практическая реализация их результатов;
- разработка методик осуществления данной деятельности, базирующихся на показателях правоприменения и признаках угрожающих положений законопроектов с учетом особенностей национального законодательства и законопроектной деятельности в государствах – участниках СНГ;
- полнота и достоверность используемой информации, а также беспристрастность и объективность выводов и результатов указанной деятельности;
- компетентность и высокий профессиональный уровень лиц, осуществляющих данную деятельность.

Положения Рекомендаций, касающиеся мониторинга правоприменения, могут быть использованы в деятельности органов парламентского сотрудничества интеграционных объединений (например, МПА СНГ и ПА ОДКБ) в отношении принимаемых модельных законодательных актов и рекомендаций для решения следующих задач:

- определение эффективности разрабатываемых и принимаемых актов и степени их целенаправленного воздействия на совершенствование правового регулирования общественных отношений в сфере обеспечения национальной безопасности;
- определение внутренних и внешних коллизий, а также иных недостатков модельного законодательства;
- выявление потребностей развития модельного законодательства и определение его перспектив.

Приняты на пятьдесят первом  
пленарном заседании  
Межпарламентской Ассамблеи  
государств — участников СНГ  
(постановление № 51-26 от 27 ноября 2020 года)