

## КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МОНИТОРИНГА ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

О.В. Козловская,  
аспирант.

Научный руководитель: О.В. Финогентова,  
доктор юридических наук, профессор кафедры теории и  
истории государства и права  
Юридического института БФУ им. И. Канта.  
Россия,  
г. Калининград.

Эффективность и качество правовой системы Российской Федерации неразрывно связаны с анализом и оценкой нормативных правовых актов и их проектов, а также реализацией мер, направленных на их совершенствование. Увеличивающийся массив законодательной базы страны свидетельствует не только о неэффективности большой части действующих актов, но и о невысоком качестве принимаемых актов, которое напрямую связано с уровнем предпроектной подготовки, на которую у правоприменителя остается все меньше времени.

Отслеживать состояние правовой базы страны, анализировать и оценивать действующие и принимаемые нормативные правовые акты призван мониторинг правоприменения. Мониторинговая деятельность направлена на выявление пробелов, коллизий (противоречий), алогизмов, опечаток, неточностей, ненужных ссылок и других правовых дефектов. Сегодня как никогда актуальной является разработка теоретических и практических аспектов мониторинга.

20 мая 2011 года Президентом Российской Федерации подписан Указ № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации». Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 года № 694 утверждена методика осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации. Принятие этих актов означает начало формирования концепции мониторинга правоприменения, признание государством необходимости совершенствования правовой системы страны. Законодательное регулирование мониторинговой деятельности находится ещё в зачаточном состоянии, указанные акты представляют собой только общие положения, именно поэтому столь важна и актуальна разработка правовых теоретических основ мониторинга правоприменения.

Термин «мониторинг» происходит от англ. monitor – «наставлять, советовать либо контролировать и проверять», который происходит от лат. monitor – «предостерегающий». В Концепции создания системы мониторинга законодательства и правоприменительной практики в Российской Федерации на 2008-2012 годы дефиниция правового мониторинга рассматривается как система информационных наблюдений, дающая возможность анализировать и оценивать:

– результаты законопроектной деятельности (правотворческий процесс);

– качество нормативных правовых актов, принятых тем или иным правотворческим органом в соответствии с предоставленной ему правотворческой компетенцией;

– эффективность их практического действия, реализации (правоприменительный процесс).

С учётом вышеизложенного, представляется верным, что определение правового мониторинга следует сформулировать следующим образом: правовой мониторинг – это система анализа и контроля за процессом законотворчества и совокупностью действующих нормативных правовых актов, основанная на принципах законности, непрерывности, плановости и гласности, осуществляемая федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в целях выявления недостатков законотворческих актов и содействия созданию качественного и эффективного правового пространства в Российской Федерации.

Согласно Постановлению Правительства РФ «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в РФ», мониторинг правоприменения включает в себя сбор, обобщение, анализ и оценку практики применения:

а) Конституции Российской Федерации;

б) федеральных конституционных законов;

в) федеральных законов;

г) законов Российской Федерации, основ законодательства Российской Федерации, постановлений Верховного Совета Российской Федерации, Съезда народных депутатов Российской Федерации, а также постановлений и указов Президиума Верховного Совета Российской Федерации;

д) указов Президента Российской Федерации;

е) постановлений Правительства Российской Федерации;

ж) нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, издающих в соответствии с законодательством Российской Федерации нормативные правовые акты.

Таким образом, законодателем закреплён перечень нормативных правовых актов, на которые должна быть направлена деятельность субъектов мониторинга и данный перечень является закрытым. Такая правовая норма не представляется совершенной, поскольку объект мониторинга – это не только конкретные нормативные правовые акты, но и их проекты, а также целые отрасли права. Данное утверждение подтверждается сложившейся практикой осуществления мониторинга правоприменения – планы мониторинга правоприменения на 2011 и 2012 годы содержат графу «отрасль (подотрасль) законодательства, либо группа нормативных правовых актов, мониторинг которых планируется осуществить».

Также спорным можно считать вопрос о включении проектов законодательных актов в список объектов мониторинга. В Положении о мониторинге правоприменения в Российской Федерации содержится определение, в котором указано, что мониторинг предусматривает деятельность по сбору, обобщению, анализу и оценке информации в том числе для обеспечения принятия (издания) нормативных правовых актов. Задачей мониторинга на этапе разработки проекта нормативного правового акта является сбор и анализ информации о существующих актах, регулирующих сферу общественного отношения, об актах, утративших силу, о мировом опыте правового регулирования данной сферы общественных отношений, о существующих недостатках законодательства в этой сфере, о политических, экономических и социальных последствиях принятия такого нормативного акта. Также на стадии подготовки проекта проводятся различные экспертизы: правовая, лингвистическая, научная, финансово-экономическая, экологическая и др. Вся эта глобальная и кропотливая работа, осуществляемая субъектами мониторинга на предпроектной стадии, обеспечивает должное качество принимаемого нормативного правового акта.

Что касается видов мониторинга, то надо сказать, что в соответствии с методикой осуществления мониторинга правоприменения, утверждённой Постановлением Правительства Российской Федерации 19 августа 2011 года, на территории Российской Федерации проводятся текущий и оперативный виды мониторинга. Текущий мониторинг осуществляется на регулярной основе в отношении отрасли (подотрасли) законодательства и группы нормативных правовых актов. Оперативный мониторинг осуществляется в течение первого года действия нормативных правовых актов Российской Федерации, выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации и постановлений Европейского Суда по правам человека. Предлагаемая законодателем классификация, безусловно, является недостаточной, поскольку затронут только один критерий дифференциации понятия – по срокам проведения. Между тем, мониторинг осуществляется различными субъектами, неодинаковыми по правовой природе, по объёму полномочий, по методам работы.

На наш взгляд, наиболее приемлемой будет дифференциация видов мониторинга в зависимости от следующих критериев. Во-первых, в зависимости от того, какой нормативный акт или группа нормативных актов исследуется, мониторинг нормативных актов можно классифицировать на комплексный и отраслевой. Несмотря на отсутствие нормативного закрепления таких видов мониторинга, в своей деятельности органы государственной власти их активно используют. Подтверждением этого являются официальные планы мониторинга правоприменения, утверждаемые Правительством Российской Федерации. В частности, форма указанного плана предусматривает три графы: 1 – отрасль (подотрасль) законодательства либо группа нормативных актов, мониторинг которых планируется осуществить, 2 – наименование федерального органа исполнительной власти, органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного

самоуправления (органы, участвующие в мониторинге правоприменения и направляющие сведения о его результатах в установленном порядке в Минюст России), 3 – срок осуществления мониторинга.

По отраслям права, к которым относится нормативный акт, можно выделить мониторинг норм права, относящихся к гражданскому праву, уголовному, конституционному, административному и т. п.

По уровню и видам правотворческой деятельности следует выделить: федеральный мониторинг, региональный мониторинг, муниципальный мониторинг и локальный (корпоративный) мониторинг.

По юридической силе нормативных актов, являющихся объектом мониторинга можно выделить: мониторинг норм Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации, постановлений и иных актов Правительства Российской Федерации, ведомственных нормативных актов, нормативных актов субъектов Российской Федерации, мониторинг нормативных актов органов местного самоуправления и иных локальных нормативных актов.

По субъектам, осуществляющим мониторинг, можно выделить государственный мониторинг (осуществляемый органами государственной власти) и общественный (осуществляемый общественными учреждениями и организациями).

По времени действия нормативных актов, подлежащих мониторингу, выделяют: ретроспективный (анализ и оценка ранее действующих нормативных актов с учётом положительного и негативного опыта его реализации), текущий (анализ и оценка действующих нормативных актов) и прогнозный (выявление социальных тенденций и необходимости принятия в перспективе соответствующих нормативных актов).

Так какие же функции выполняет мониторинг правоприменения? Выделим и раскроем основные из них. Первая рассматриваемая функция – аналитическая. Ю.А. Тихомиров выделяет такие параметры анализа как «соблюдение конституционно установленных предметов ведения, полнота, законность и эффективность правовых актов по кругу функциональной деятельности органов и их подсистем и сопоставления результатов работы судебных органов с их юрисдикционными полномочиями, адекватность правовой системы и основных направлений современной структуры экономической деятельности».

Необходимо подчеркнуть, что без осуществления функции наблюдения и информационной функции аналитическая функция осуществляться не может. Поскольку, не имея достаточной информации об объекте исследования, невозможно прийти к верным выводам и умозаключениям. Функциональная ценность наблюдательного уровня мониторинга нормативных правовых актов, их проектов и других документов заключается в том, что он способен обеспечить непосредственный контакт исследователя с тем или иным предметом, явлением как определённым объектом действительности, который по своим свойствам может быть весьма

объёмным и многогранным. На этом уровне осуществляется изучение объекта, так сказать, вплотную, в идеале – со всех сторон, со всех точек зрения, на соответствующей профессиональной платформе.

Осуществление контрольной функции позволяет вести контроль над нормативными правовыми актами и их проектами. Если в ходе реализации этой функции мониторинга будут обнаружены факты нарушения процедуры принятия нормативного правового акта, либо противоречие его содержания международным стандартам о правах и свободах человека и гражданина, нормативным правовым актам, обладающим большей юридической силой, то этот результат становится основанием для правового реагирования.

Прогностическая функция мониторинга также является крайне важной. Поскольку нормативные акты содержат нормы, рассчитанные на достаточно длительный период времени, то результаты проведенного мониторинга нормативных актов должны содержать некие прогнозы, основанные на выявленных тенденциях развития. Прогноз, полученный в процессе мониторинга нормативных актов, может быть подтвержден или опровергнут посредством апробации – введения экспериментальной нормы, которая представляет собой на определенный период и на определенную территорию вполне реальный регулятор общественных отношений, гарантируется и обеспечивается государством или проведением правового эксперимента. Правовой эксперимент – это эксперимент, в котором в качестве экспериментального фактора выступает правовая норма. В правовом эксперименте либо проверяется эффективность уже действующей нормы, либо прогнозируется эффективность готовящейся правовой новеллы. Проведенный эксперимент помогает быстро и наглядно показать все имеющиеся плюсы и минусы подготовленного проекта нормативного акта.

В современных условиях информационного общества, усиления роли информационной функции государства важность информационной функции мониторинга нормативных актов несомненна. В ходе осуществления правового мониторинга происходит сбор информации различного рода: о подготовке и обсуждении нормативных актов, об их экспертной оценке, о вступлении актов в юридическую силу и об их применении государственными и муниципальными органами власти. Информация, полученная в результате мониторинга должна храниться в базах данных и быть доступна каждому специалисту, который участвует в процессе разработки и принятия нормативных актов, так как для правильного принятия управленческого решения необходима информация о состоянии объекта управления.

Поднимая данную проблему, стоит сказать о том, что для повышения эффективности правовой базы Российской Федерации, создания такой системы нормативных правовых актов, которая исключала бы пробелы, коллизии, неточности и другие несовершенства, необходимо на законодательном уровне большое внимание уделять регламентации правового мониторинга. Для развития института правового мониторинга необходимо не только содействовать реализации принятых в области

регулирования мониторинговой деятельности федеральных нормативных правовых актов, но и формировать основные категории правового мониторинга в дальнейшем.

#### Список использованной литературы

1. Указ Президента РФ от 20.05.2011 № 657 «О мониторинге правоприменения в РФ» (вместе с Положением о мониторинге правоприменения в РФ) // «Собрание законодательства РФ», 23.05.2011, № 21, ст. 2930.
2. Постановление Правительства Российской Федерации от 19.08.2011 № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации»// «Собрание законодательства РФ», 29.08.2011, N 35, ст. 5081.
3. Распоряжение Правительства РФ от 19.08.2011 № 1471-р «Об утверждении планов мониторинга правоприменения в РФ на 2011-2012 годы»// «Собрание законодательства РФ», 29.08.2011, № 35, ст. 5102.
4. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 г. № 1471-р «План мониторинга правоприменения в Российской Федерации на 2011 год» //СПС «Консультант Плюс».
5. Арзамасов Ю.Г., Наконечный Я.Е. Мониторинг в правотворчестве: теория и методология. Москва: МГТУ им. Н.Э. Баумана, 2009 г. С. 27-31.
6. Арзамасов Ю.Г., Наконечный Я.Е. Техника правового мониторинга в нормотворческом процессе. Москва: ПараГраф, 2012, С. 8-20.
7. Лапаева В.В. Социология права. М., 2000. С. 63.
8. Тихомиров Ю.А. Управление на основе права. Москва, 2007. С. 379.
9. Словарь иностранных слов. Москва: Изд.Дом. Русский язык. 1988. С. 321.
10. Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2006 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» // Москва, 2007. С. 351.
11. Материалы межрегиональной научно-практической конференции «Мониторинг законодательства и правоприменительной практики в субъектах Российской Федерации: опыт и пути совершенствования». Москва, 2006. С. 71.