

УДК 340(470+571)

**О МОНИТОРИНГЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ
НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**
**On Legislation and Law Enforcement Practice Monitoring
in the Russian Federation**

Р. В. Черкасов – старший научный сотрудник группы по Западной Сибири филиала ФГКУ «ВНИИ МВД России» по СФО, кандидат юридических наук;

Р. Г. Касьян – начальник управления по работе с юридическими и физическими лицами государственного предприятия Омской области «Омский центр технической инвентаризации и землеустройства»

R. V. Cherkasov – Senior Research man of the FSI “All-Union Scientific Research Institute of the RF Interior Ministry” in West-Siberian Group, Candidate of Law Sciences;

R. G. Kassian – Head of the Department on work with individuals and legal entities of the Omsk region state enterprise “The Omsk Center of Technical Inventory and Land Tenure System”

***Аннотация.** В статье проанализированы результаты проведения мониторинга законодательства и правоприменительной практики на территории Российской Федерации, а также выдвинут ряд предложений по совершенствованию его дальнейшего проведения.*

The results of legislation and law enforcement practice monitoring in the Russian Federation are analyzed in the article. A number of proposals for its further improvement are offered.

***Ключевые слова:** мониторинг, правовая норма, правоприменительная практика, правовое пространство.*

Monitoring, legal norm, law enforcement practice, legal space.

Организация единого, постоянного, комплексного процесса анализа результатов нормативно-правовой деятельности является насущной потребностью современной России. Мониторинг законодательства и правоприменительной практики и его результаты позволяют органам всех ветвей государственной власти осуществлять в масштабах всей страны комплексный, качественный анализ собственной деятельности по реализации своих государственно-властных полномочий. Мониторинг является неотъемлемой составной частью, с одной стороны, совершенствова-

ния законодательства и правоприменительной практики, с другой – современной российской государственно-правовой политики.

Обеспечение единства правового пространства является одним из приоритетных направлений деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органов, составной частью которого является анализ действующего законодательства на предмет полноты реализации органами государственной власти субъектов Российской Федерации предоставленных полномочий, а также пробелов в правовом регулировании.

Мониторинг предусматривает комплексную и плановую деятельность, осуществляемую федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий, по сбору, обобщению, анализу и оценке информации для обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов.

Мониторинг в целях совершенствования законодательства и повышения эффективности правоприменения становится приоритетом государственной политики, направленной на защиту прав и свобод человека и гражданина, создание прозрачных механизмов принятия решений и повышение ответственности за их реализацию.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 г. № 694 утверждена методика осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации¹, которой установлены правила и определены показатели осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Проведение мониторинга и обзора законодательства в различных сферах деятельности не обязательно должно быть обусловлено поручениями вышестоящих органов государственной власти. В рамках работы по обеспечению единства правового пространства территориальные управления в Удмуртской и Чувашской республиках, Нижегородской, Кировской, Оренбургской и Ульяновской областях в инициативном порядке проводят анализ нормативных правовых актов соответствующих субъектов Российской Федерации на предмет их полноты и достаточности, наличия или отсутствия пробелов в правовом регулировании.

Правоприменение позволяет выявить пробелы, противоречия и другие дефекты в процессе реализации правовых норм, определить дейст-

венность мер ответственности и стимулирования, а в целом – эффективность правового регулирования. Эффективным методом своевременного выявления дефектов законодательства, которые деформируют действие права, является правовой мониторинг.

Одним из элементов оценки результатов проведения мониторинга законодательства следует считать количество устраненных пробелов законодательного регулирования. В большинстве случаев причиной допущенных органами государственной власти субъектов Российской Федерации нарушений в нормотворческой деятельности является несвоевременная корректировка нормативных правовых актов в связи с динамично развивающимся федеральным законодательством, а в отдельных случаях – неверная трактовка федеральных норм при принятии нормативных актов по предметам ведения, нарушение компетенции.

В то же время в некоторых субъектах РФ причинами выявления нарушений также являются издание отдельных актов «в ускоренном режиме» (без предварительного согласования с заинтересованными лицами), принятие законов в окончательной редакции, отсутствие комплексного подхода в разработке проекта, несоблюдение установленной регламентом процедуры внесения законопроектов на рассмотрение.

К типичным для нормотворческой деятельности региональных органов власти следует отнести нарушения бюджетного, налогового, природоохранного законодательства, законодательства о выборах, в социальной сфере, по вопросам оказания гражданам бесплатной медицинской помощи, установления тарифов, осуществления государственного управления и контроля, передачи органам местного самоуправления государственных полномочий.

Проведение мониторинга законодательства и его применения не должно ограничиваться простым анализом текста нормативного правового акта, оценка эффективности его действия должна проводиться на основании мнения правоприменителей, к которым необходимо относить не только органы государственной власти, но и институты гражданского общества, которые с независимой позиции могут рассказать о работе правовой нормы на практике.

¹ См.: *Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации* : постановление Правительства Рос. Федерации от 19 авг. 2011 г. № 694 // Рос. газ. 2011. 24 авг.

С позиции многих регионов назрела потребность в организации и осуществлении мониторинга в субъектах Российской Федерации. Выявление проблем, возникающих при применении законов, не востребованных или не оказывающих реального воздействия на реальную жизнь, отношение к законам лиц, подпадающих под действие этих законов, – все это должно помочь в совершенствовании законодательства субъектов Российской Федерации. В этом аспекте регионы значительно опережают федеральное законодательство – уже сегодня в ряде субъектов Российской Федерации формируются системы мониторинга.

В некоторых регионах приняты и активно реализуются нормативные правовые акты о постоянном и непрерывном мониторинге правового пространства. Например, такие акты действуют в республиках Саха (Якутия), Татарстан, Еврейском, Ненецком, Ямало-Ненецком автономных округах, Архангельской, Астраханской, Воронежской, Кемеровской, Курганской, Ленинградской, Липецкой, Московской, Нижегородской, Новгородской, Омской и Тамбовской областях.

Вместе с тем единых подходов в области проведения мониторингов органами государственной власти субъектов Российской Федерации не выработано (к примеру, в одних субъектах Российской Федерации указанную деятельность осуществляют представительные органы государственной власти, в других – исполнительные).

В этой связи актуальным видится вопрос принятия субъектами Российской Федерации нормативных правовых актов, регулирующих порядок проведения мониторинга законодательства.

Проведение мониторинга законодательства и правоприменительной практики на регулярной и плановой основе показало необходимость изменения подходов к ведению законопроектной деятельности и осуществлению контроля за достижением заявленной цели при реализации закона. Важнейшими аспектами законодательной работы должны стать оценка конечного результата, влияние каждого закона на социально-экономическое развитие региона и выявление обратной связи с целевой группой общества, на которую направлен закон.

Правовой мониторинг в субъектах Российской Федерации – это важнейший инструмент, позволяющий создать единое правовое пространство. Он обеспечивает как свободу законода-

тельного регулирования на территории субъектов Российской Федерации, так и унификацию законодательных решений, возможность использования наиболее эффективных из них на всей территории России. Опыт, накопленный субъектами Российской Федерации, нуждается в изучении и распространении. Многие субъекты уже разработали свои модели мониторинга.

Обобщая имеющиеся результаты деятельности по проведению мониторинга, можно сформулировать следующие предложения по развитию системы мониторинга правоприменения в Российской Федерации.

При построении системы мониторинга очень важной является проблема оценки эффективности закона и оценки эффективности деятельности органов власти.

Результаты мониторинга должны заключаться не только в корректировке или принятии акта, но и в рекомендациях: каким образом нужно организовать действия органов управления (изменить или возложить функции), создать материальные предпосылки (финансирование, развитие основной и сопутствующей инфраструктуры и т. д.), сформировать отношения граждан, обеспечить должное поведение при помощи ряда методов (информирование, создание условий для использования предоставленных прав, стимулирование и т. д.), повысить правовую культуру. Это очень существенно, потому что в настоящее время все сводится к корректировке только актов. Необходима, прежде всего, организация применения закона на основе полученных в ходе мониторинга данных, следовательно, необходимо знать, как отразится принятое правовое решение на функциях органов управления и на правовой культуре граждан.

Представляется важным обратить внимание не только на форму результата мониторинга, но и на его статус и обязательность для всех адресатов. Поскольку Правительство Российской Федерации ежегодно будет представлять Президенту Российской Федерации доклад о результатах мониторинга, в этом случае появляется нормативно обеспеченная обязательность его исполнения и возможность применения юридической (дисциплинарной) ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение содержащихся в результатах мониторинга предписаний.

С другой стороны, с целью повышения эффективности влияния результатов мониторинга на законодательство и правоприменительную практи-

ку возможно предусмотреть на основе ежегодного доклада издание указа президента или постановления правительства, в которых в концентрированном виде содержались бы поручения конкретным федеральным органам исполнительной власти по разработке и принятию новых и изменению действующих актов, корректировке правоприменительной практики и т. п. Такой вариант дает возможность уйти от ненужных обобщений, наполнить документ не рекомендациями, а императивными нормами, к тому же создается простой и логичный механизм учета результатов мониторинга в деятельности органов власти.

Таким образом, анализ федеральной и региональной практики закрепления способов внедрения результатов мониторинга в нормотворческую и правоприменительную деятельность позволил прийти к следующему основному выводу: при всем богатстве возможностей, которые дает правовой мониторинг для улучшения законодательства и правоприменительной практики, в настоящее время используется в основном лишь такая форма обобщения результатов проведенного мониторинга в правовой сфере, как доклад для представления уполномоченному органу государственной власти (например, Президенту Российской Федерации, Правительству Российской Федерации, губернатору или законодательному органу субъекта Российской Федерации). Использование материалов такого доклада не предусмотрено действующим законодательством в качестве основания

для внесения изменений в нормативные правовые акты или совершенствования правоприменительной деятельности. Также действующее законодательство не закрепляет соответствующий порядок, критерии учета, способы реагирования на результаты мониторинга.

В соответствии с принципом информационной открытости органов государственной власти необходимо предусмотреть их обязанности информировать общественность о результатах мониторинга и принятых мерах посредством обязательной публикации информации в средствах массовой информации (газеты, телевидение, радио), а также путем размещения соответствующей информации на официальных сайтах в сети Интернет.

При осуществлении правового мониторинга представляется необходимым установление взаимодействия государственных органов с институтами гражданского общества (научные, общественные организации, средства массовой информации).

На региональном уровне вопрос принятия субъектами Российской Федерации нормативных правовых актов, регулирующих порядок проведения мониторинга законодательства и его применения, возможно решить не только путем утверждения отдельного акта, соответствующие законодательные положения могут включаться в другие законы, регулирующие основы нормотворческого и правоприменительного процессов.