

УДК.342

DOI 10.37279/2413-1733-2021-7-3(2)- 223-230

МОНИТОРИНГ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ КАК СРЕДСТВО ОБЪЕКТИВНОЙ ОЦЕНКИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Орлова Е. Е.

ФГБОУ ВО «ТГТУ»

В статье анализируются особенности федерального и регионального законодательства о мониторинге правоприменения и определения места и роли мониторинга в системе мониторинговых технологий в целях повышения эффективности государственного управления. На основании действующего законодательства проанализированы понятия «мониторинг», «мониторинг правоприменения»; определено организационно-управленческое назначение мониторинга правоприменения; определена цель, задачи, признаки, субъекты и содержание мониторинга правоприменения, а также проанализирована система мониторинга правоприменения. Мониторинг правоприменения представляется в статье масштабным и эффективным средством совершенствования правовой системы, с помощью которого возможно комплексное воздействие на ее основные элементы для создания наиболее конкурентно способной и адаптированной к современным условиям модели государственной власти и правового регулирования.

Ключевые слова: Мониторинг, правоприменение, текущий мониторинг, оперативный мониторинг, правотворческая работа, деятельность органов государственной власти, мониторинговые технологии, правотворческая деятельность, органы государственной власти.

Мониторинг правоприменения в рамках современной системы государственного управления представляется вполне известной и хорошо обеспеченной в правовом смысле процедурой. С момента принятия двух важнейших нормативных правовых актов, сформировавших нормативную основу законодательства о мониторинге правоприменения (далее – мониторинг): Указа Президента РФ от 20.05.2011 № 657 [1], утвердившего Положение о мониторинге правоприменения, и Постановления Правительства РФ от 19.08.2011 № 694 [2], утвердившего методiku осуществления мониторинга правоприменения, прошло достаточно времени для выявления большей части всех достоинств и недостатков этого института. Вместе с тем, даже сегодня приходится констатировать тот факт, что его потенциал этого правового явления раскрыт не в полной мере. Актуальность изучения действующего законодательства и нормативной трактовки понятия мониторинг правоприменения определяется попыткой рассмотреть его в качестве одного из средств оптимизации правотворческого процесса, повышения его эффективности. Важно понять, какими нормативными нитями правотворчество связано с мониторингом правоприменения, в каком направлении развивается законодательство о мониторинговых технологиях и достигает ли оно своей конечной цели.

Общие вопросы правового мониторинга разрабатывались Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. Предметная работа в этом направлении началась синхронно с административной реформой в начале 2000-х. Ключевыми исследованиями, составляющие теоретическую базу, стали работы А.Н. Алексеева, В.В. Астанина, С.Р. Бекишиевой, Д.Б. Горохова,

С.А.Варковой, Ю.А. Тихомирова и других ученых [3,4,5,6,7,8]. Сегодня, тематика правового мониторинга является одним из самых популярных направлений правовой науки. Существуют специальные сайты и периодические издания, посвященные этой проблематике.

Для того, чтобы рассуждать о сущностных характеристиках мониторинга правоприменения и его значении для правообразования в целом (и гармонизации правового регулирования в частности), необходимо определиться с фактической стороной дела: разобраться в причинах создания национальной системы мониторинга правоприменения, описать особенности федерального и регионального законодательства о мониторинге правоприменения, определить место и роль мониторинга правоприменения в системе мониторинговых технологий оптимизации государственного управления, оценить его в качестве одного из средств повышения эффективности правотворческой деятельности органов государственной власти и возможности его использования в целях гармонизации правового регулирования в сфере занятости.

Широкая интерпретация понятия «мониторинг» предполагает его употребление в значении системы регулярного сбора, обобщения и анализа социально значимой информации для последующего использования полученных данных при принятии управленческих решений. Разработка и внедрение мониторинговых технологий в социальную архитектуру становится своеобразным требованием времени. Без мониторинга уже невозможно представить эффективное обеспечение политических, социальных, экономических и, конечно же, правовых процессов. Это становится правилом или условием развития не только национальной правовой системы, но и всей системы международного права. Актуальность мониторинговых технологий становится особенно очевидной, когда возникает вопрос о взаимодействии национального и международного права. Например, при создании механизмов (средств) гармонизации правового регулирования как одной из правовых форм международной интеграции (сближения права).

Термин «мониторинг» все чаще используется и в теории права. Так, «осознание комплексного характера правоприменительной деятельности, понимание правоприменения как определенной фазы в общих циклах правового развития»[9]. О теории мониторинга правоприменения написано достаточно, и, на наш взгляд, нет нужды в подробном описании (изложении) всех подходов и концепций, описывающих суть правовых явлений, связанных с мониторингом правоприменения в сфере права, а также терминологических значений, использующихся в них понятий. Тем не менее, по этому вопросу необходимо сделать несколько замечаний, для более четкого понимания сущности государственного подхода (концепции) к организации и функционированию системы мониторинга правоприменения и его связях с другими средствами совершенствования национальной правовой системы.

Необходимо признать, что в отечественной науке до сих пор идет дискуссия по вопросам терминологии. В своих исследованиях авторы используют разные понятия: «правовой мониторинг», «мониторинг законодательства», «мониторинг правового пространства», «мониторинг правоприменения» и другие дефиниции. Применение различных понятий мониторинга сужает, либо наоборот – необоснованно расширяет, размывает содержание исследуемого явления. Обеспечение терминологического единства обеспечивается применением общеупотребительного термина «правовой мониторинг», научное обоснование которого было сделано Тихомиро-

вым Ю.А. [8] и другими исследователями [10, 11] еще в самом начале разработки проблематики мониторинга.

В качестве родового понятия, правовой мониторинг охватывает все аспекты правовой деятельности связанной с использованием мониторинговых технологий: правотворчество, толкование права, правоприменение, надзор и контроль, юридическое образование, мониторинг реализации нормативных правовых актов в социально-экономической сфере, оценку их фактического воздействия на предмет правового регулирования. В практическом плане, правовой мониторинг сводится мониторингу действующего законодательства посредством изучения результатов правоприменительной практики и выработке предложений по ее совершенствованию. Именно такой концепт получил нормативное закрепление в действующем законодательстве и терминологическое выражение в понятии «мониторинг правоприменения». С точки зрения структурно-функционального содержания, мониторинг правоприменения представляет собой наиболее системно формализованную часть правового мониторинга. Изучение указанного явления позволит сделать вывод о направлениях дальнейшей эволюции средств совершенствования национальной правовой системы.

Как большинство государственно-правовых явлений, мониторинг правоприменения имеет дуальную природу, одновременно проявляющуюся в организационно-управленческом и правовом измерении. Речь идет о единстве комплексного инструмента государственного управления и механизма правового регулирования такой деятельности. Поэтому зачастую в целях поиска наиболее оптимальных решений в области государственного управления возникает необходимость обращения к зарубежному опыту с целью дальнейшего использования наиболее успешных практик в отечественной системе публичного администрирования». В настоящее время систему мониторинга правоприменения можно представить в виде трёх подсистем: субъекты – объекты – содержание [12].

Организационно-управленческое назначение мониторинга правоприменения заключается в понимании его как одной из ключевых функций федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Эта функция имеет универсальный характер и не зависит от «отраслевой принадлежности» ее исполнителей. На универсальность мониторинга правоприменения как государственной функции указывает, в том числе и характер ее кадрового и финансового обеспечения. Федеральные органы государственной власти осуществляют мониторинг в пределах установленной численности их работников, а также в пределах предусмотренных бюджетом ассигнований. На региональном уровне мониторинг также осуществляется без привлечения дополнительных управленческих и финансовых ресурсов. Другими словами, мониторингом должны заниматься все органы государственной власти в рамках системы публично-правового регулирования общественных отношений, параметры которой четко определяются действующим законодательством. Функционирование такой системы предполагает достижение вполне конкретных целей, определяющих ее структуру, порядок взаимодействия субъектов мониторинга и методику его проведения.

В институциональном смысле, центральным звеном системы мониторинга правоприменения как одного из инструментов государственного управления является Министерство юстиции Российской Федерации, в организационном – процедура

подготовки ежегодного доклада Президенту РФ о результатах мониторинга правоприменения.

В соответствии с Указом Президента РФ от 20.05.2011 № 657, Минюст РФ наделен двумя функциями: 1) осуществление мониторинга правоприменения в целях выполнения решений Конституционного Суда РФ и постановлений Европейского Суда по правам человека, в связи с которыми необходимо принятие, изменение или признание утратившими силу нормативных правовых актов Российской Федерации; 2) координация мониторинга правоприменения, осуществляемого федеральными органами исполнительной власти, и его методическому обеспечению [1].

Принятие Указа Президента РФ от 20.05.2011 № 657 и Постановления Правительства РФ от 19.08.2011 № 694 запустило процесс формирования законодательства о мониторинге правоприменения одновременно на федеральном и региональном уровнях. В течение последующих двух лет, органы государственной власти утверждают собственные порядки проведения мониторинга правоприменения с учетом требований Положения о мониторинге. Кроме того, для обеспечения работы по наиболее актуальным направлениям мониторинга правоприменения могут быть приняты дополнительные нормативные правовые акты, мониторинг правоприменения включается в мероприятия по реализации государственных программ Российской Федерации.

Согласно п. 2 Положения, мониторинг правоприменения определяется как комплексная и плановая деятельность, осуществляемая органами государственной власти РФ в рамках своих полномочий. Содержание этой деятельности определяют четыре процедуры: сбор, обобщение, анализ и оценка информации для обеспечения правотворческой функции государственных органов [2].

Методика определяет два вида мониторинга правоприменения: текущий и оперативный. Текущий мониторинг правоприменения осуществляется на регулярной основе в отношении отрасли (подотрасли) законодательства и группы нормативных правовых актов. Оперативный мониторинг правоприменения осуществляется в течение первого года действия нормативных правовых актов Российской Федерации, выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации и постановлений Европейского Суда по правам человека.

Если обратиться к официальному определению мониторинга правоприменения и других требований Указа Президента РФ от 20.05.2011 № 657, можно выделить следующие признаки этого правового явления.

Мониторинг правоприменения представляет собой юридически значимую деятельность органов государственной власти, осуществляемую ими в пределах своих полномочий. Основной составляющей системы мониторинга правоприменения, его основными субъектами, являются государственные органы исполнительной власти. Компетенция субъектов мониторинга правоприменения формируется в соответствии с федеральными и региональными нормативными правовыми актами.

В связи с описанием данного признака принципиально важно отметить два обстоятельства. Во-первых, при всей довольно жесткой определенности роли и места субъектов и участников мониторинга правоприменения, правовой механизм обеспечения функционирования такой системы предусматривает возможность реализации инициативного сценария. В соответствии с ним, «...федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и

органы местного самоуправления могут осуществлять мониторинг правоприменения по собственной инициативе» [1]. Такая особенность правового регулирования придает всей системе известную степень устойчивости, способность привлекать дополнительные ресурсы для обеспечения наиболее эффективного государственного управления.

Во-вторых, в Указе Президента РФ от 20.05.2011 № 657 формализована возможность привлечения к мониторингу правоприменения органов местного самоуправления, институтов гражданского общества и средств массовой информации: «... органы исполнительной власти, ... при подготовке предложений к проекту плана мониторинга правоприменения учитывают в пределах своей компетенции предложения институтов гражданского общества и средств массовой информации о принятии (издании), изменении или признании утратившими силу (отмене) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, поступившие в соответствующий орган». Некоторые исследователи не без оснований прямо связали вопрос о «негосударственной» составляющей мониторинга правоприменения с проблемой обеспечения правового регулирования участия структур гражданского общества в лоббистской деятельности. Например, по мнению профессора В.В. Астанина, «использование мониторинга правоприменения для целей лоббизма во многом сокращает традиционный путь влияния на социально, политически и экономически значимые вопросы, которые находятся в ведении законодательной или исполнительной власти» [16].

Через процедуру мониторинга правоприменения общество получает легальную возможность принимать участие в осуществлении правотворческой и правоприменительной деятельности государственных органов. Таким образом, для решения своих управленческих задач государство привлекает дополнительные ресурсы, и, как минимум, формирует достаточно надежный канал получения информации «из первых рук» о результатах своих управленческих усилий и эффективности принимаемых законов. В каком-то смысле созданная система мониторинга правоприменения является следствием и одной из правовых форм выражения государственной концепции внедрения в органах исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам. «Юридическая наука подошла к тому, чтобы признать определяющую роль субъекта правоприменения, деятельность которого детерминирована его правосознанием, а также совокупностью правовых и неправовых факторов» [9].

Включение гражданского общества в процедуру мониторинга правоприменения, пусть даже и на уровне участников, безусловно, является оправданной мерой. Такой подход придает всей процедуре мониторинга правоприменения дополнительную степень объективности, позволяющую надеяться на определенное качество результата. В противном случае, выводы и оценки по поводу правоприменительной практики государственных органов делали бы сами органы, т.е. субъекты мониторинга правоприменения оценивали бы свою же работу. Другой вопрос – это вопрос о способности и квалификации общества профессионально участвовать в мониторинге правоприменения. Для этого требуются вполне конкретные навыки, опыт и умения, которыми обладают достаточно ограниченное количество институтов гражданского общества.

Мониторинг правоприменения имеет определенную структуру и включает в себя следующие направления: а) сбор информации (согласно п. 3 «Методики осуществления мониторинга правоприменения в РФ», под информацией понимается главным образом практика применения нормативных правовых актов) б) обобщение такой информации (правоприменительной практики государственных органов) в) анализ и оценка информации (выработка рекомендаций по повышению эффективности правотворчества).

Непосредственный результат мониторинга правоприменения выражается в обеспечении соответствия правотворческой работы органов государственной власти основным задачам правовой политики государства. В определении мониторинга правоприменения прямо говорится о целях такого правотворчества, основанного на результатах мониторинговой деятельности: от выполнения решений Конституционного Суда РФ и постановлений Европейского Суда по правам человека, до устранения противоречий между действующими нормативными правовыми актами.

Главной целью осуществления мониторинга правоприменения является совершенствование правовой системы Российской Федерации. Цель мониторинга правоприменения достигается посредством реализации следующих основных задач:

- получения информации о практике применения нормативных правовых актов Российской Федерации, выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации и Европейского Суда по правам человека;
- выработке предложений по совершенствованию нормативных правовых актов Российской Федерации и деятельности органов государственной власти Российской Федерации.

Такая формулировка цели мониторинга правоприменения, при соответствующем, установленном в законодательстве наборе средств и задач ее достижения, требует отдельного пояснения.

Глобализация и повышение конкуренции практически во всех сферах, от идеологии и ценностных моделей развития, до экономического противостояния в условиях санкционной политики как инструмента гибридных войн толкает национальное государство на весьма тяжелый путь трансформации, глубокого преобразования своих институтов. В этом смысле право одновременно выступает с одной стороны, в качестве инструмента целеполагания, с другой – нормативной основой таких преобразований. Правовое государство не может игнорировать правовые (конституционные) основы государственной власти в стране, в тоже время оно использует право в качестве основного рычага для перестройки социальной действительности и всей системы общественных отношений. От эффективности процесса создания национального права сегодня зависит успешность национального государства, его адекватность внутренним и внешним условиям его существования.

Не случайно, что сегодня (на текущем этапе своего развития) национальное государство начинает активно модернизировать средства и инструменты правотворчества. Процесс создания права должен быть постоянным, непрерывным, эффективным и, по возможности, адекватно реагирующим на все внутренние и внешние вызовы, возникающие перед страной и государством. Для достижения такого качества правотворческой работы государственные органы стараются максимально приблизить к процессу создания права институты гражданского общества, привлечь уже на

начальном этапе создания проектов нормативных актов независимых экспертов, способных дать объективную оценку правотворческой инициативе.

Этой же проблемы касается и оценка действия уже принятых норм. Сегодня, эффективное правотворчество уже невозможно представить без всестороннего анализа результатов правоприменения, на основе которого, например, строится планирование правотворческой работы, формируется содержание нормативного материала. Правотворчество и правоприменение, направления и технологии развития которых определяются положениями правовой идеологии, представляют собой важнейшие компоненты национальной правовой системы. В этом заключается суть процесса ее совершенствования, а его организационной и правовой основой являются процедуры мониторинга правоприменения.

Таким образом, если говорить о мониторинге правоприменения как о средстве объективной оценки деятельности национальных органов публичной власти, можно сделать вывод о трех фундаментальных качествах этого явления. Во-первых, с точки зрения эволюции национальной системы государственного управления, мониторинг правоприменения представляет собой поле для совместной работы государства и общества, по оценке действующего законодательства. Надо признать, что этот потенциал мониторинга правоприменения еще в полной мере не раскрылся. По мнению многих экспертов, установленные в законодательстве процедуры по большей части реализуются весьма формально. Роль институтов гражданского общества пока что невелика, хотя правовые основы для ее увеличения имеются.

Во-вторых, мониторинг правоприменения позволяет обеспечить высокий уровень динамики (непрерывности) и эффективности правотворческого процесса. Возможность системного сбора, обобщения, анализа и оценки информации о правоприменительной практике позволяет правотворческим субъектам более четко «видеть» проблемы и перспективы принятия разрабатываемых ими проектов нормативных правовых актов. Такая связанность правотворчества с его конечными результатами в виде правоприменительной практики позволяет добиться его непрерывности.

В-третьих, мониторинг правоприменения охватывая все уровни государственного управления, представляется самым масштабным и эффективным средством совершенствования правовой системы, с помощью которого возможно комплексное воздействие на ее основные элементы для создания наиболее конкурентно способной и адаптированной к современным условиям модели государственной власти и правового регулирования. Это тем более актуально сейчас, когда национальные государства все активнее вовлекаются в различные глобальные процессы, связанные с политической, экономической и правовой интеграцией.

Список литературы:

- 1 О мониторинге правоприменения в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 20.05.2011 № 657 // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 21. – Ст. 2930.
- 2 Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 19.08.2011 № 694 // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 35. – Ст. 5081.
3. Алексеев А.Н. К вопросу о понятии и сущности правового мониторинга // Российская юстиция. – 2011. – №10. – С.2-6.
4. Астанин В.В. Методологические основы мониторинга правоприменения в контексте научной доктрины и требований законодательства // Административное и муниципальное право. – 2012. – №4. – С.5-13.

5. Бекишиева С.Р. Роль правового мониторинга в реализации функции правовой системы // История государства и права. – 2011. – №12. – С. 9-11.
6. Горохов Д.Б. Правовой мониторинг как средство обеспечения законности // Законность в Российской Федерации. М. – 2008. – С. 130–140.
7. Варкова С.А. Проблемы организации мониторинга законодательства и правоприменения // Государственная власть и местное самоуправление. – 2011. – № 10. – С. 30–34.
8. Тихомиров Ю.А. Организация и проведение правового мониторинга // Право и экономика. – 2006. – № 10. – С. 13
9. Пашенцев Д.А. Особенности правоприменения в условиях цифровизации общественных отношений. Вестник СПбГУ. Право. – 2020. – Т. 11, Вып. 1. – С. 35-49.
10. Клейменов М.П., Ерохин Д.В. Методология политики правоприменения – Правоприменение. – 2018. – Т. 2, № 4. – С. 5–15.
11. Пуляевская И.А. Правоприменение в сфере оказания публичных услуг. Правоприменение. – 2019. – Т. 3, № 4. – С. 82–90.
12. Клейменов М.П., Иванов Е.С., Козловская М.Г. Мониторинг правоприменения в России // Вестник Омского университета. Серия «Право». – 2017. – № 4(53). – С. 123–129.
13. Астанин В.В. О возможностях участия структур гражданского общества в лоббистской деятельности через мониторинг правоприменения // Мониторинг правоприменения. – 2012. Вып. 3. – С. 4-6.

Elena E. Orlova. Law enforcement monitoring as an instrument of objective assessment of public administration // Scientific notes of V. I. Vernadsky crimean federal university. Juridical science. – 2021. – Т. 7 (73). № 3. – P. 223-230.

The paper analyzes the features of federal and regional legislation on law enforcement monitoring and determining the place and role of monitoring in the system of monitoring technologies to improve the efficiency of public administration. On the basis of the current legislation, the concepts of “monitoring”, “law enforcement monitoring” have been analyzed; the organizational and management goal of law enforcement monitoring has been determined; the goal, objectives, signs, subjects and content of law enforcement monitoring have been determined; the law enforcement monitoring system has been analyzed. Law enforcement monitoring is regarded as a large-scale and effective instrument for improving the legal system, providing a complex effect on its main elements to create the most competitive and adapted model of state power and legal regulation.

Keywords: Monitoring, law enforcement, current monitoring, operational monitoring, lawmaking, public administration, monitoring technologies, public authorities.

Spisok literatury:

- 1 O monitoringe pravoprimereniya v Rossijskoj Federacii: Ukaz Prezidenta RF ot 20.05.2011 № 657 // Sobranie zakonodatel'stva RF. – 2011. – № 21. – St. 2930.
- 2 Ob utverzhdenii metodiki osushchestvleniya monitoringa pravoprimereniya v Rossijskoj Federacii: Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 19.08.2011 № 694 // Sobranie zakonodatel'stva RF. – 2011. – № 35. – St. 5081.
3. Alekseev A.N. K voprosu o ponyatii i sushchnosti pravovogo monitoringa // Rossijskaya yusticiya. – 2011. – №10. – S.2-6.
4. Astanin V.V. Metodologicheskie osnovy monitoringa pravoprimereniya v kontekste nauchnoj doktriny i trebovanij zakonodatel'stva // Administrativnoe i municipal'noe pravo. – 2012. – №4. – S.5-13.
5. Bekishieva S.R. Rol' pravovogo monitoringa v realizacii funkcii pravovoj sistemy // Istoriya gosudarstva i prava. – 2011. – №12. –S.9-11.
6. Gorohov D.B. Pravovoj monitoring kak sredstvo obespecheniya zakonnosti // Zakonnost' v Rossijskoj Federacii. М. – 2008. – S.130–140.
7. Varkova S.A. Problemy organizacii monitoringa zakonodatel'stva i pravoprimereniya // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. – 2011. – № 10. – S. 30–34.
8. Tihomirov YU.A. Organizaciya i provedenie pravovogo monitoringa // Pravo i ekonomika. – 2006. –№ 10. – S. 13
9. Pashencev D.A. Osobennosti pravoprimereniya v usloviyah cifrovizacii obshchestvennyh otnoshenij. Vestnik SPbGU. Pravo. – 2020. – Т. 11, Vyp. 1. – S.35-49.
10. Klejmyonov M.P., Erohin D.V. Metodologiya politiki pravoprimereniya – Pravoprimerenie. – 2018. – Т. 2, № 4. – S. 5–15.
11. Pulyaevskaya I.A. Pravoprimerenie v sfere okazaniya publicnyh uslug. Pravoprimerenie. – 2019. – Т. 3, № 4. – S. 82–90.
12. Klejmenov M.P., Ivanov E.S., Kozlovskaya M.G. Monitoring pravoprimereniya v Rossii // Vestnik Omskogo universiteta. Seriya «Pravo». – 2017. – № 4(53). – S. 123–129.
13. Astanin V.V. O vozmozhnostyah uchastiya struktur grazhdanskogo obshchestva v lobbistskoj deyatel'nosti cherez monitoring pravoprimereniya // Monitoring pravoprimereniya. – 2012. Vyp. 3. – S. 4-6.