

МОНИТОРИНГ В МЕХАНИЗМЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ⁵³

И. В. Колесник, Ростовский филиал Российского государственного университета правосудия (Ростов-на-Дону, Россия).

Аннотация. Материалы данного номера представляют собой диссертационное исследование посвящённое рассмотрению теоретической модели правоприменительной технологии, её функционирования и совершенствования.

Ключевые слова: юриспруденция, правоприменительные технологии, правосудие.

Термин «мониторинг» употребляется при рассмотрении широкого круга отношений: в сфере экологии, экономики, биологии, медицины; техногенных, политических, социальных процессов, то есть практически в любой области человеческой деятельности. Можно констатировать, что термин «мониторинг» окончательно закрепился и в юридической науке и практике. Так, с 1991 года термин «мониторинг» применялся в более чем 100 федеральных законах [27, С. 129] и первоначально был связан с различными правовыми категориями (правовое поле, правовое пространство, правоприменительная практика, законодательство, правовые акты и т. п.), соответственно, было широкое поле для дискуссий исследователей. Применялись не только разнообразные термины, их авторы сформулировали не менее разнообразные дефиниции, например:

- «мониторинг законодательства и правоприменительной практики – это систематическая деятельность органов государственной власти по анализу состояния и прогнозу развития российского законодательства, а также практики его применения на различных уровнях правового регулирования» [26, С. 5];
- «мониторинг правового пространства и правоприменительной практики – осуществляемая на постоянной основе деятельность по обобщению и систематизации информации, необходимой для оценки, анализа и прогноза состояния и динамики законодательства и практики его применения (деятельность) с целью выявления его соответствия планируемому результату правового регулирования, а также ожиданиям участников законодательного процесса, должностных лиц исполнительных, судебных и иных органов всех уровней власти, институтов гражданского общества, граждан (цели, субъекты использования результатов)» [27, С. 133];
- правовой мониторинг – «система информационных наблюдений, дающая возможность анализировать и оценивать результаты нормотворческой деятельности, прежде всего, законопроектной; качество нормативных правовых актов, принятых тем

⁵³ Статья представлена магистром социальной работы Т.М. Хусяиновым (Нижний Новгород, Россия). Научный руководитель: Доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ Н.А. Власенко. Оппоненты: Заведующий кафедрой теории и истории государства и права, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ В.Н. Карташов (Ярославский государственный университет им. П.Г. Демидова); директор института, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ Р.А. Ромашов (Самарский юридический институт Федеральной службы исполнения наказания); заведующий кафедрой конституционного и муниципального права, доктор юридических наук, доцент М.Л. Давыдова (Волгоградский государственный университет). Ведущая организация: Саратовская государственная юридическая академия.

или иным правотворческим органом в соответствии с предоставленной ему правотворческой компетенцией; эффективность их практического действия» [9, С. 19].

Мониторинг представляет собой специфический вид юридической деятельности. На фоне поиска «совершенно новых методик нормотворчества и оценки правоприменения, и, соответственно, новых (обновленных) властных институтов, которые смогли бы осуществлять полноценное правовое регулирование» [8, С. 111; 9], мониторинг представляет собой удачный пример внедрения новаций в российском праве. Изучение проблем мониторинга правоприменения началось относительно недавно – с 2007 года при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации создан Центр мониторинга законодательства и правоприменительной практики (Центр мониторинга права). Но уже в настоящее время основы системы правового регулирования мониторинга правоприменения сложились – на федеральном уровне приняты Положение о мониторинге правоприменения в Российской Федерации [44], утверждена Методика осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации [30], осуществляется уже четвертый план мониторинга правоприменения в Российской Федерации и утвержден пятый план (см. таблицу 2), опубликован⁵⁴ Доклад Правительства Российской Федерации о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2011 год, подготовлен Доклад Правительства Российской Федерации о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2012 год.

Таблица 2

Содержание планов мониторинга правоприменения в Российской Федерации (2011–2015 годы)

Год	Количество отраслей, включенных в план мониторинга	Количество законов ⁵⁶ , включенных в план мониторинга	Количество субъектов ⁵⁵ осуществления мониторинга	
			Федеральные органы власти и организации ⁵⁷	Органы власти субъектов РФ
2011 ⁵⁸	11	16	23	5
2012 ⁵⁹	29	34	26	8
2013 ⁶⁰	18	22	25	15

⁵⁴ Российская газета. 2013. 27 марта. Опубликован без приложений, они размещены на сайте «Российской газеты».

⁵⁵ Предусмотрено три группы субъектов, но первоначально (в 2011, 2012 и 2013 годах) это были: федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления, а теперь (в 2014 и 2015 годах) – федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъекта Российской Федерации и организации.

⁵⁶ Помимо законов, в плане мониторинга правоприменения могут быть отражены указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, нормативные правовые акты иных органов власти.

⁵⁷ С 2014 года – организации (по двум отраслям в качестве соисполнителя указан Фонд социального страхования Российской Федерации).

⁵⁸ План мониторинга правоприменения в Российской Федерации на 2011 год утвержден распоряжением Правительства РФ от 19 августа 2011 г. № 1471-р // Собрание законодательства РФ. 2011. № 35, ст. 5102.

⁵⁹ План мониторинга правоприменения в Российской Федерации на 2012 год утвержден распоряжением Правительства РФ от 19 августа 2011 г. № 1471-р // Собрание законодательства РФ. 2011. № 35, ст. 5102.

⁶⁰ План мониторинга правоприменения в Российской Федерации на 2013 год утвержден распоряжением Правительства РФ от 1 августа 2012 г. № 1396-р // Собрание законодательства РФ. 2012. № 32, ст. 4605.

2014 ⁶¹	14	19	43 ⁶²	10
2015 ⁶³	15	29	39	11
Всего	87	120	156	49

В некоторых субъектах Российской Федерации⁶⁴ до названных федеральных актов действовали нормативные правовые акты, которые определяли порядок и методику проведения мониторинга. Вместе с тем, единых подходов в области организации и проведения мониторинга правоприменения органами государственной власти субъектов Российской Федерации не было выработано. Эта деятельность называлась по-разному: например, Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 8 июня 2009 года № 37-ЗАО «О мониторинге правового пространства в Ямало-Ненецком автономном округе» [20]; Закон Липецкой области от 5 декабря 2008 года № 213-ОЗ «О мониторинге нормативных правовых актов Липецкой области» [25]. Различным образом были регламентированы субъекты⁶⁵, порядок, сроки и иные вопросы осуществления мониторинга правоприменения.

Тем не менее в субъектах Российской Федерации накоплен значительный опыт по осуществлению мониторинга правоприменения. Например, мониторинг правоприменения законов Нижегородской области осуществляется Законодательным Собранием с 2008 года (см. таблицу 3).

Таблица 3

Обобщение планов мониторинга правоприменения законов в Нижегородской области (2008–2013 годы)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Всего
Принято							

⁶¹ План мониторинга правоприменения в Российской Федерации на 2014 год утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 августа 2013 г. № 1513-р // Собрание законодательства РФ. 2013. № 35, ст. 4558.

⁶² Некоторые федеральные органы исполнительной власти указаны как ответственные за осуществление мониторинга правоприменения двух и более отраслей законодательства. Например: Минсельхоз России – по 2 отраслям; Минобрны России – по 3; Минрегион России – по 3; ФАС России – по 5.

⁶³ План мониторинга правоприменения в Российской Федерации на 2015 год утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 августа 2014 г. N 1658-р // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 36. – Ст. 4886.

⁶⁴ В решении Координационного совета при ГУ Минюста Российской Федерации по Нижегородской области от 21 октября 2011 года «Практика мониторинга федерального и регионально-го законодательства и его применения» названы республики Саха (Якутия), Татарстан, Еврейский, Ненецкий, Ямало-Ненецкий автономные округа, Архангельская, Астраханская, Воронежская, Кемеровская, Курганская, Ленинградская, Липецкая, Московская, Нижегородская, Новгородская, Тамбовская области.

⁶⁵ Так, в Нижегородской области есть разделение по субъектам и объектам осуществления мониторинга правоприменения: Правительство Нижегородской области, органы исполнительной власти Нижегородской области в соответствии с Порядком проведения органами исполнительной власти Нижегородской области мониторинга правоприменения в Нижегородской области, утвержденным Постановлением Правительства Нижегородской области от 18 января 2013 г. №23 – в отношении законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации и Нижегородской области; а комитеты Законодательного Собрания Нижегородской области в соответствии с Положением о мониторинге правоприменения нормативных правовых актов Нижегородской области, принятых Законодательным Собранием Нижегородской области, утвержденным Постановлением Законодательного Собрания от 29 февраля 2012 г. № 437-V – в отношении нормативных правовых актов Нижегородской области, принятых Законодательным Собранием.

законов области	197	267	215	200	168	181	1228
Включено актов	16 14	10 9	11 9	8 6	7 7	9 11	
в планы	30	19	20	14	14	20	117
мониторинга	15%	7%	9%	7%	8%	11%	10%

В то же время вопрос оценки эффективности правовых норм по-прежнему актуален. Доктринальный характер [8, 15, 22, 23, 41, 46, 58,] разработки проблем определения эффективности права теперь [26, 45, 58, 59, 60] дополняется попытками внедрения измеримых показателей (конкретных индикаторов, критериев, мер, параметров, показателей и пр.)⁶⁶ [1, С. 9; 2, С. 96-97; 16, С. 10; 27, С. 131-133; 30, С. 84] для отдельных элементов механизма правового регулирования. Сделаны попытки [44] привнести на российскую почву опыт оценки эффективности норм права, применяемый за рубежом [61-64].

Поскольку в настоящее время мониторинг правоприменения выступает относительно новым явлением, окончательно не сложились практика его осуществления, требования к процедурам и субъектам, не ясна правовая природа результатов мониторинга и т. п., то, считаем, следует продолжить поиск путей разрешения всего комплекса методологических проблем.

Например, сформулировано нормативное определение понятия «мониторинг правоприменения» – комплексная и плановая деятельность, осуществляемая 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 с целью совершенствования правовой системы Российской Федерации. Однако в этой дефиниции перечислены не все существенные признаки. В ходе мониторинга правоприменения следует также обобщить информацию о практике применения нормативных правовых актов Российской Федерации, выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации и Европейского суда по правам человека; выработать предложения по совершенствованию не только нормативных правовых актов Российской Федерации, но и деятельности органов власти [42].

Многозначность слова и стремление ученых выработать совершенное определение понятия, желание рассмотреть этот институт мониторинга с разных точек зрения (философской, управленческой, политической, правовой) объяснимо. На наш взгляд, можно согласиться с отдельными авторами, что каждое определение отражает разные стороны этого понятия и с тем, что «научная общественность преодолела стереотип «узкого» понимания мониторинга нормативных правовых актов». Однако выработать единое определение мониторинга в праве достаточно проблематично. Ясно одно, что в настоящее время назрела необходимость провести комплексное исследование этого правового понятия [3, 43]. Более того, неправильное представление о сущности этого

⁶⁶ Более того, ведется спор о значении названных терминов и целесообразности применения того или иного из них.

правового института порождает искажение понятий, характеризующих содержание термина «мониторинг» – объекта, субъекта, механизма мониторинга и т. п.

Мониторинг (англ. monitoring – наблюдение) обычно понимается как постоянное отслеживание какого-либо процесса для установления его соответствия первоначальным предположениям или желаемому результату [33, С. 540]; система постоянных наблюдений, оценки и прогноза изменений какого-либо природного, социального и тому подобного объекта [50, С. 358]. Мониторингом признается систематическая, постоянная деятельность, связанная со сбором и анализом информации, и направленная на наблюдение за развитием исследуемого объекта с целью выявления соответствия его состояния ожидаемым результатам и оценки его развития. Такое определение базируется на этимологии рассматриваемого слова [21, 34, 49]. Однако исследователи мало обращают внимание на то, что слово, пришедшее к нам из английского языка, имеет латинскую основу. По данным латинско-русского словаря, слова «moneo», «monitor», «monitorius», «monitum», «monitus» являются однокоренными. Все они многозначные. Одно из значений слова «moneo» – наказывать, карать; «monitor» – надзиратель, надсмотрщик; «monitorius» – предупреждающий; «monitum» – указание; «monitus» – увещевание [24, С. 646].

Если учитывать данные толкования, то понятие «мониторинг» расширится за счет такого компонента значения, как устранение выявленных в ходе его проведения нарушений и применение мер воздействия к нарушителям. Этот элемент, рассматриваемый в составе механизма «мониторинга», относится к одной из его стадий – стадии обязательного исполнения (реализации) результатов мониторинга. Таким образом, мониторинг целесообразно использовать при рассмотрении вопроса о контроле состояния объекта (явления), имея в виду, что эта деятельность является одной из основных функций государства.

Государственный контроль – это форма государственной власти, обеспечивающая проверку выполнения органами государства законов и иных нормативных актов с целью недопущения отклонения от установленных законодательством норм и обеспечения соблюдения на основе государственных интересов наиболее целесообразной деятельности подконтрольных объектов. Если полагать двуединой целью ведения мониторинга в праве совершенствование правотворческой деятельности государственных органов и повышение эффективности правоприменения, то логичным представляется утверждение о том, что эта деятельность является одним из методов осуществления государственного контроля [12, С. 41; 28, С. 23; 29, С. 3].

В то же время ряд авторов предлагает рассматривать мониторинг как особый вид систематизации нормативных правовых актов. К традиционным видам систематизации – инкорпорации (консолидация названа разновидностью инкорпорации) и кодификации [7, С. 73], относят также учет [6, С. 123], в том числе автоматизированные электронные базы данных нормативных правовых актов [19]. Мониторинг определяют как разновидность систематизации нормативных правовых актов, упорядочения нормативного правового материала, поскольку он позволяет:

- описать стратегию законодательного обеспечения государственного и муниципального управления;
- обобщить полноту и качество нормативного правового регулирования и правоприменительной практики;
- проанализировать состояние не только законодательства, но и подзаконных актов;
- выявить тенденции развития законодательства;

- обосновать концептуальные подходы к совершенствованию законопроектной деятельности.

Есть нормативное подтверждение [35] данной концепции роли мониторинга правоприменения как формы систематизации права. Можно предположить, что по мере возрастания значения мониторинга правоприменения потребуются развивать нормативное правовое регулирование этой деятельности в подзаконных актах федеральных органов власти и иных федеральных органов, в субъектах Российской Федерации и в муниципальных правовых актах.

Термин «мониторинг» в связи с настоящим исследованием позволяет сузить предмет рассуждения до одной из форм реализации права – правоприменения. И, вероятно, потребуются дополнительные аргументы в обоснование термина «мониторинг правоприменения», чтобы он либо максимально органично «вписался» в традиционно сложившийся в российском праве понятийно-категориальный ряд, либо был скорректирован, либо заменен.

В качестве альтернативы наименованию процедуры мониторинга правоприменения, предусмотренному Положением о мониторинге правоприменения в Российской Федерации, целесообразно использовать более общий термин «мониторинг реализации права»⁶⁷, в противном случае непосредственные формы реализации права могут быть включены как объекты изучения в рамках обобщения правоприменительной практики только факультативно. Интересно, что в главе 12 Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [48] применен именно термин «мониторинг реализации документов стратегического планирования».

Мониторинг правоприменения следует рассматривать во взаимосвязи с полномочиями правоприменительных органов. Мониторинг, осуществляемый государственными органами и их должностными лицами в силу возложенных на них обязанностей, отличается от аналогичных действий, проводимых иными органами и лицами в силу их волеизъявления (желания), как, например, официальное толкование закона отличается от его неофициального разъяснения. Основным различием являются юридически значимые правовые последствия указанных действий: в первом случае они наступают, а во втором – нет.

Мониторинг правоприменения должен стать неотъемлемым элементом государственного управления, по результатам которого уполномоченными органами должны приниматься соответствующие управленческие решения. Поэтому диссертант полностью разделяет точку зрения тех ученых и практиков, которые считают, что организация и осуществление мониторинга должны стать полномочиями государства [31, С. 9]. Эта же позиция видна в рассуждениях некоторых исследователей о сущности государственного контроля, который «призван обеспечить нормативно урегулированную деятельность путем анализа и проверки реализации законов и иных правовых актов и обоснованности совершаемых действий» [51, С. 3]. Таким образом, при осуществлении контроля рассматривается правомерность принятия правовых актов, изучается фактическая ситуация и проводится оценка совершенных действий. Аналогичной точки зрения придерживаются другие исследователи, полагая, что одной из стадий процедуры

⁶⁷ Полагаем, справедливо предлагается различать «правореализационную и правоприменитель-ную техники». См. об этом, например: Калина В.Ф. Юридическая техника: учебник для прикладного бакалавриата. М., 2014. С. 157–191.

контроля является стадия принятия решения о применении принудительных мер к подконтрольному объекту [14, С. 106].

Однако технико-юридический аспект мониторинга правоприменения до настоящего времени остается вне поля зрения правоведов [56, С. 15]. Следует особо подчеркнуть, что объекты мониторинга правоприменения как разновидности юридической деятельности имеют технико-юридический и технолого-юридический компоненты: совокупность средств, используемых для достижения целей и решения задач мониторинга правоприменения. Основной акцент следует сделать именно на технологиях мониторинга правоприменения.

На первый взгляд, технология мониторинга правоприменения предстает в виде совокупности средств, используемых в технологии наблюдения, анализа и оценки правовой информации, а также критериев и показателей эффективности законов и практики их реализации [11, С. 38-58]. Однако по мере институционализации мониторинга правоприменения и осмысления данного явления содержание этой техники представляется все более сложной, а ее элементы – более разнообразными, все более ярко проявляющимися черты технологичности.

На начальном этапе своеобразных технолого-юридических приемов, составляющих технологию мониторинга правоприменения, относительно мало, для него адаптируются элементы нормотворческой или правоприменительной технологии. Однако это предположение, как полагает Н.Н. Черногор [56, С. 19], не исключает возможность возникновения самостоятельных технологических приемов и технических средств, например, техники составления планов, отсылок к другим планам, техники утверждения планов и программ мониторинга, техники оформления предложений федеральных органов исполнительной власти в проект сводного плана, то есть речь идет о структурных и содержательных правилах осуществления мониторинга правоприменения.

При осуществлении мониторинга правоприменения должны быть использованы юридико-технические средства, применяемые в конкретных технологических рамках, в соответствии с определенными технологическими стратегией, тактикой, методами, способами, правилами и приемами, направленными на конкретизацию цели и объекта мониторинга. Так, сбор информации осуществляется путем направления поручений, запросов подведомственным территориальным органам государственной власти, федеральным службам и агентствам и т. п. На этапе обобщения и анализа информации используются такие технико-юридические средства, как «досье закона», критерии и показатели эффективности законов и практики их применения. При оформлении результатов мониторинга применяются специальные приемы подготовки итогового документа – доклада, содержащего обоснованные предложения по совершенствованию законодательства и т. п. [4, С. 63].

Таким образом, технология мониторинга правоприменения – достаточно многогранное и сложное в содержательном и структурном плане явление, которое, на наш взгляд, требует самого серьезного изучения и применения соответствующей методологии. В качестве рабочей можно принять следующую дефиницию: технология мониторинга правоприменения – это совокупность методов и способов, правил и приемов использования средств планирования мониторинговой деятельности, получения необходимой информации, ее фиксации, обобщения, анализа и оценки, оформления и обнародования, а также реализации ее результатов.

Исследование технологии мониторинга правоприменения, формирование позитивного научного знания о данном явлении требуют применения методологии

правовой науки. Конкретизация используемых познавательных средств, определение совокупности приемов и методов их использования, методологических подходов, применяемых для изучения данного явления, происходит исходя из особенностей предмета исследования, форм его существования и специфики решаемых научных задач [17, С. 101].

В настоящее время в правовой науке складывается парадигма исследований, соответствии с которой вопросы технологии мониторинга в праве, его техники и методологии не разграничиваются и формулируются как проблемы последней. Данный подход представляется малопродуктивным и, на наш взгляд, может привести к ошибочным выводам.

Категория «методология правового мониторинга», столь модная сейчас [17, С. 101-107], равно как и призывы некоторых ученых активно ее разрабатывать [4, С. 63-158], представляется довольно спорной. Тем более, что рассуждения о ней сводятся к формированию позитивного теоретического знания о мониторинге – разработке прикладных понятия, целей, принципов, субъектов, стадий, методов его проведения. Задача теории состоит в формировании позитивного знания о предмете. Методология отвечает за организацию формирования этого знания. С этой точки зрения мы можем констатировать, что происходит подмена понятий – теории и методологии мониторинга в праве.

Методология правового мониторинга, определяемая как совокупность способов, методов и средств, обеспечивающих рациональную и эффективную организацию деятельности субъектов мониторинга по осуществлению инвентаризации, прогноза, по оценке эффективности и действенности нормативных правовых актов и правоприменительной практики, в процессе восприятия и изучения смешивается с технологией, техникой и методикой его проведения⁶⁸. Однако при этом нетрудно заметить, что в данном случае из поля зрения выпадают технико-юридические средства составления программ и планов мониторинговой деятельности, критерии и показатели эффективности законов и практики их реализации, техника ведения досье закона, оформления результатов мониторинга и др.

Представители данного подхода выделяют в качестве важнейших методов правового мониторинга наблюдение, анализ, синтез и оценку полученных сведений. Упомянутые приемы и методы научного познания действительно применяются в ходе проведения мониторинга правоприменения, и, по крайней мере, на уровне научной гипотезы можно говорить о том, что они наряду с другими технико-юридическими средствами и приемами охватываются понятием «юридическая техника правового мониторинга» [47, С. 130-133]. Однако их совокупность не может квалифицироваться как методология последнего.

Основное отличие приемов технологии мониторинга правоприменения от методов, принципов научного познания характеризуется сферой, целями, задачами и результатами их применения. Методы научного познания применяются в научных исследованиях, проводимых с целью получения новых теоретических или эмпирических знаний,

⁶⁸ Интерпретация основных понятий общей концепции мониторинга правового пространства и правоприменительной практики была разработана Межведомственной рабочей группой Совета Федерации и впоследствии скорректирована участниками второй Всероссийской научно-практической конференции «Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики», проходившей 20 мая 2004 года. См.: Словарь основных понятий, определяющих общую концепцию мониторинга правового пространства и правоприменительной практики // Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики как форма диалога власти и общества: материалы III Всероссийской научно-практической конференции (30 июня 2005 г.). М., 2006. С. 130–133.

расширения содержания общей теории права или иной юридической науки. Приемы технологии мониторинга правоприменения определяют путь, правильное движение мышления не в научной, а в практической сфере, связанной с наблюдением, анализом и оценкой законодательства и практики его применения. Поэтому если та или иная часть научных методов может применяться в процессе мониторинга, то правила технологии мониторинга правоприменения оказываются малоэффективными в научном познании и не могут способствовать получению новых научных знаний о праве, закономерностях его функционирования и развития.

Принципиально различными предстают и результаты применения научных методов и технологии мониторинга правоприменения. Если совокупным результатом первых выступают научные знания в виде теории права или иной юридической науки, то совокупный результат технологии мониторинга правоприменения характеризуется его действующей системой и степенью достижения его главной цели – обеспечения обратной связи между обществом и законодателем.

Задача дальнейшего продвижения в проведении теоретико-прикладных исследований данного явления и оснащения субъектов и участников мониторинга правоприменения научно обоснованными рекомендациями по оптимизации сложившейся практики его проведения, повышения ее эффективности требует преодолеть упомянутую парадигму исследований. Ограничение научной задачи разработкой только методологии мониторинга правоприменения не позволяет охватить весь объем проблематики, относящейся к данной теме и способной удовлетворить в полной мере потребности практики организации и проведения мониторинга правоприменения в масштабах государства.

Следует отметить, что в последние годы значительно возросла роль социальных технологий, применяемых в различных сферах непроизводственной деятельности, прежде всего, юридических. Накопленный на сегодняшний день опыт осуществления мониторинга правоприменения в органах государственной власти как Российской Федерации, так и ее субъектов, а также достигнутый уровень научного осмысления данного явления позволяют утверждать – правовой мониторинг представляет собой разновидность юридической и, в частности, правоприменительной технологии.

Поступательный процесс институционализации мониторинга правоприменения, количественный и качественный рост правил, способов, приемов, методов его проведения обуславливают возникновение объективной потребности в их согласовании и системном использовании. Последовательное внедрение мониторинга правоприменения в практику государственных органов связано с усложнением механизмов его проведения, требует более развитых форм юридического опосредования данной деятельности. Все это исторически и логически приводит к возникновению технологии мониторинга правоприменения.

Именно «технологический» взгляд на мониторинг правоприменения позволяет максимально сблизить эмпирическое и логическое в научных исследованиях, охватить и связать воедино не только методы изучения законодательства и правоприменительной практики, но и организационные, управленческие блоки, его составляющие, институциональное, функциональное и инструментальное в его природе и содержании [55, С. 52].

Система мониторинга правоприменения должна включать:
– уполномоченных субъектов;

- объекты мониторинга правоприменения;
- регламентные нормы;
- определенные процедуры;
- информационный блок, включая социальную информацию;
- аналитико-оценочный блок.

Такое понимание мониторинга правоприменения позволяет широко трактовать его объекты – динамику правовой сферы, законодательства и иных правовых актов, государственных и общественных институтов, юридических коллизий, правомерного и неправомерного поведения граждан. Сюда же можно отнести объективные процессы, в ход и содержание которых «встроены» институты и правовые нормы [52, С. 13].

Следовательно, все вышеперечисленное свидетельствует о том, что мониторинг правоприменения технологичен по своей сути, позволяя совершенствовать правоприменительные технологии. Обнаружение технологичности мониторинга правоприменения – следствие поступательного изучения явления, не подвергавшегося ранее специальному исследованию в аспекте юридической техники и технологии, обнаружения новых сторон мониторинга, которые хотя и фиксировались ранее в исследованиях, но рассматривались в качестве элементов методологии мониторинга правоприменения.

Специальные исследования технологии мониторинга правоприменения следует начинать не только со сбора и осмысления эмпирических фактов, но и осуществления критического анализа понятий правового мониторинга правоприменения, выяснения связей и закономерностей его осуществления. Специфика познания данного вида правоприменительной технологии состоит в том, что сначала появилась теория мониторинга, в рамках которой были разработаны отдельные технологико-юридические средства (критерии и показатели оценки эффективности закона и практики его реализации [53, С. 3-11]), а потом она была нормативно регламентирована. Стремление теоретически осмыслить, раскрыть закономерности осуществления мониторинга правоприменения предполагает решение ряда гносеологических задач.

В частности, поскольку технологии мониторинга правоприменения неоднородны, можно классифицировать их по нескольким основаниям:

- по стадиям мониторинга правоприменения можно выделить технологии планирования, сбора необходимой информации, ее фиксации, обобщения, анализа оценки, оформления и обнародования, а также реализации результатов;
- по роли (функциональной нагрузке) можно выделить технологии составления документов (планов, докладов, досье «закона» и др.), оценки объекта мониторинга и информации о нем (критерии и показатели эффективности);
- в зависимости от качества структурных элементов можно выделить технологии выработки стратегии или тактики, выбора метода или способа, правил и приемов, обеспечивающих использование юридико-технических средств для оптимального достижения поставленных целей и решения задач мониторинга правоприменения.

Последняя классификация показывает, что структура технологий мониторинга правоприменения в общих чертах тождественна базовой структуре юридической технологии, состоящей из технологических стратегий и тактики, методов, способов, правил, приемов оптимального использования юридико-технических средств, направленного на обслуживание деятельности по наблюдению за процессом применения правовых норм с целью последующего совершенствования и корректировки действующего

законодательства в соответствии с реалиями правовой действительности. При этом важно отметить, что процедурно-процессуальные формы, присущие правоприменительной технологии, в структуру данного вида технологии не входят ввиду отсутствия жесткой процедурно-процессуальной регламентации этой деятельности.

Литература

1. Абрамова А.А. Эффективность механизма правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. Красноярск, 2006.
2. Аврутин Ю.Е. Эффективность деятельности органов внутренних дел: государственно-правовые, социальные и организационные аспекты изучения, оценки, проектирования: дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 1998.
3. Арзамасов Ю.Г., Наконечный Я.Е. Концепции мониторинга нормативных правовых актов. М., 2011.
4. Арзамасов Ю.Г., Наконечный Я.Е. Мониторинг в правотворчестве: теория и методология. М., 2009.
5. Афанасьев А.Ю. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) как мера по профилактике коррупции // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2015. № 2 (30). С. 226-227.
6. Бабаев В.К., Баранов В.М., Толстик В.А. Теория государства и права в схемах и определениях: учебное пособие. М., 1999.
7. Бабаев В.К. Теория современного советского права: Фрагменты лекций и схемы. Н. Новгород, 1991.
8. Баранов В.М. Поощрительные нормы советского социалистического права. Саратов, 1987.
9. Глигич-Золотарева М.В. Метаморфозы правового регулирования // Методология поиска (выбора) оптимальных правовых решений: материалы научного семинара. М., 2012. Вып. 1–2.
10. Горохов Д.Б., Спектор Е.И., Глазкова М.Е. Правовой мониторинг: концепция и организация // Журнал российского права. 2007. № 5. С. 25—38.
11. Горохов Д.Б. Правовой мониторинг: концепция, направления институализации, состояние законодательства и перспективы // Законодательство и экономика. 2009. № 7. С. 38–58.
12. Дамаскин О.В. Мониторинг законодательства и правоприменительной практики: стратегия правового развития // Современное право. 2008. № 6. С. 41
13. Дударь А.И. Особенности правового положения лабораторных животных: постановка проблемы // Право и политика. — 2014.-№ 12.-С.1927-1930. DOI: 10.7256/1811-9018.2014.12.13346
14. Ерицян А.В. Государственный контроль за соблюдением законодательства субъектами предпринимательской деятельности (теоретический аспект) // Государство и право. 2002. № 2. С. 103-104.
15. Законотворчество в Российской Федерации (научно-практическое и учебное пособие) / под ред. А.С. Пиголкина. М., 2000.
16. Зелепукин А.А. Проблемы эффективности российского законодательства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2000.

17. Зражевская Т.Д. Выступление на Межрегиональном научно-практическом семинаре «Мониторинг законодательства и правоприменительной практики в субъектах Российской Федерации: опыт и пути совершенствования» // Сборник материалов конференции. М., 2008. 101–107.
18. Калина В.Ф. Юридическая техника: учебник для прикладного бакалавриата. М., 2014.
19. Керимов Д.А. Проблемы общей теории права. М., 2000.
20. Красный Север. 2009. Спецвыпуск. 11 июня.
21. Крысин Л.П. Толковый словарь иноязычных слов. М., 1998.
22. Кудрявцев В.Н., Никитинский В.И., Самощенко И.С., Глазырин В.В. Эффективность правовых норм. М., 1980.
23. Лапаева В.В. Современное российское законодательство: основные слагаемые эффективности / под ред. В.С. Нерсесянца. М., 1999.
24. Латинско-русский словарь. М., 1976.
25. Липецкая газета. 2008. 16 декабря.
26. Максимова Е.В. Юридическая техника как средство повышения эффективности нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти: монография. Уфа, 2012.
27. Мамай Е.А. Эффективность правоприменительных процедур (теория, практика, техника): дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2011.
28. Марков Е.В. Государственный контроль. М., 2004.
29. Мартынов А.В. Административный надзор в Российской Федерации: теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2011.
30. Мешков Д.Н. Эффективность воздействия права на отношения личности и государства: дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2007.
31. Мониторинг законодательства и правоприменительной практики // Бюллетень Министерства юстиции РФ. 2005. № 8. С. 5.
32. Некрасов Е.Е., Жужгов И.В. Мониторинг как способ повышения эффективности правового регулирования // Сборник научных трудов юридического факультета. Ставрополь: СевКавГТУ, 2004. Вып. 4. С. 21-30.
33. Новейший словарь иностранных слов и выражений. М., 2003.
34. Новый большой англо-русский словарь: в 3 т. М., 1993. Т. 2.
35. Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 г. № 694 // Российская газета. 2011. 24 августа.
36. План мониторинга правоприменения в Российской Федерации на 2011 год утвержден распоряжением Правительства РФ от 19 августа 2011 г. № 1471-р // Собрание законодательства РФ. 2011. № 35, ст. 5102.
37. План мониторинга правоприменения в Российской Федерации на 2012 год утвержден распоряжением Правительства РФ от 19 августа 2011 г. № 1471-р // Собрание законодательства РФ. 2011. № 35, ст. 5102.
38. План мониторинга правоприменения в Российской Федерации на 2013 год утвержден распоряжением Правительства РФ от 1 августа 2012 г. № 1396-р // Собрание законодательства РФ. 2012. № 32, ст. 4605.

39. План мониторинга правоприменения в Российской Федерации на 2014 год утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 августа 2013 г. № 1513-р // Собрание законодательства РФ. 2013. № 35, ст. 4558.
40. План мониторинга правоприменения в Российской Федерации на 2015 год утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 августа 2014 г. N 1658-р // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 36. – Ст. 4886.
41. Поленина С.В. Качество закона и эффективность законодательства. М., 1993.
42. Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики: монография / Под ред. Н.Н. Черногора. М., 2010.
43. Правовой мониторинг: научно-практическое пособие. М., 2009.
44. Правовые акты: оценка последствий: научно-практическое пособие / под ред. Ю.А. Тихомирова. М., 2011.
45. Правоприменение: теория и практика. М., 2008.
46. Самощенко И.С., Никитинский В.И. Некоторые теоретические вопросы изучения эффективности правовых норм. Варна, 1970.
47. Словарь основных понятий, определяющих общую концепцию мониторинга правового пространства и правоприменительной практики // Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики как форма диалога власти и общества: материалы III Всероссийской научно-практической конференции (30 июня 2005 г.). М., 2006. С. 130–133.
48. Собрание законодательства РФ. 2014. № 26, ч. 1, ст. 3378.
49. Современный словарь иностранных слов. М., 1992.
50. Современный толковый словарь русского языка / гл. ред. С.А. Кузнецов. СПб., 2004.
51. Тихомиров Ю.А. Закон – основа стратегии // Президентский контроль. 2007. № 8. С. 3.
52. Тихомиров Ю.А. Организация и проведение правового мониторинга // Право и экономика. 2006. № 10. С. 13.
53. Толмачева Н. Мониторинг закона – от практики к теории // Право и экономика. 2006. № 7. С. 3–11.
54. Утверждено Указом Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 21, ст. 2930.
55. Черногор Н.Н. Мониторинг Конституции: постановка проблемы // Законодательство и экономика. 2008. № 11. С. 52.
56. Черногор Н.Н. Юридическая техника правового мониторинга: постановка проблемы и подходы к исследованию // Законодательство и экономика. 2010. № 1. С. 19.
57. Экономический анализ нормативных актов. М., 2001.
58. Эффективность закона (методология и конкретные исследования) / под ред. Ю.А. Тихомирова, В.М. Сырых. М., 1997
59. Эффективность законодательства и современные юридические технологии (материалы заседания Международной школы-практикума молодых ученых-юристов. Москва, 29–31 мая 2008 г.) / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2009.
60. Эффективность законодательства в экономической сфере. М., 2010
61. Becker G., Posner R. Uncommon sense. 2007.

62. Hovenkamp H. Arrow's theorem: ordinalism and republican government // 75 Iova L. Rev. 1990

63. Farber D., Frickey P. Law and public choice. 1991; Kelman M. Guide to critical legal studies. 1992.

64. Mueller D. Public choice. 2003; Posner R. Economic analysis of law. 6 ed. 2003.



Kolesnik I.V. Monitoring v mehanizme pravovogo regulirovanija / I.V. Kolesnik // Nauka. Mysl'. - № 3. – 2016.

© И.В. Колесник, 2016.
© «Наука. Мысль», 2016.

— ● —

Abstract. Materials of this issue presents the dissertation research devoted to consideration of the theoretical model of law-enforcement technology, its operation and improvement.

Keywords: legal science, law-enforcement technology, justice.

— ● —

Сведения об авторе

Ирина Валентиновна **Колесник** - профессор кафедры гражданского права, доктор юридических наук, доцент, Ростовский филиал Российского государственного университета правосудия (Ростов-на-Дону, Россия).

— ● —

Подписано в печать 20.02.2016.
© Наука. Мысль, 2016.