

ТЕХНОЛОГИЯ МОНИТОРИНГА ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ⁶⁹

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.

Теоретические доводы о необходимости разработки технологии мониторинга правоприменения подтверждаются единодушным мнением практиков и ученых, которые видят предназначение мониторинга правоприменения как инструмента оценки эффективности и качества реализации нормативных правовых актов с целью последующей разработки на основе данных мониторинга предложений по устранению выявленных в ходе мониторинга пробелов и коллизий путем корректировки соответствующей нормативной и правоприменительной базы. В.Г. Анненкова отмечала, что целью мониторинга права является выявление пробелов и противоречий в федеральных, региональных и муниципальных правовых актах [2]. И.И. Шувалов в этой связи писал, что «мониторинг действующего законодательства становится <...> мерой, позволяющей установить устойчивую связь между законодательной деятельностью и ее конечными результатами. Это позволит совершенствовать и развивать российское законодательство, сформировать адекватную концепцию законодательного обеспечения политики государства» [50, С. 91-92]. Е.А. Юртаева указывала, что «мониторинг целесообразно проводить с целью прогнозирования эффективности проектируемых законов <...> для анализа законодательства с точки зрения соответствия стратегическим целям развития государства, оценки результативности деятельности по подготовке проектов законов и иных нормативных правовых актов, корреляции правотворческой работы с требованиями системности законодательства, правилами юридической техники с целью совершенствования организации правотворческой деятельности, правильного ориентирования и ее правоприменительной практики» [51, С. 62]. Ю.А. Тихомиров выделяет в структуре правового мониторинга корректирующие действия (действия, проводимые на основе результатов мониторинга), относя к их числу: приведение действующих правовых актов в соответствие с положениями закона; отмену устаревших норм и актов; внесение изменений; принятие актов «во исполнение закона»; изменение компетенции органа; порядок его осуществления; введение и уточнение административных

⁶⁹ 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.

процедур; перестройку структурных подразделений и положений о них; изменение должностных обязанностей и т. п. [41, С. 4-15].

Содержание объекта, субъектов, целей и задач мониторинга правоприменения предопределяет и подтверждает необходимость разработки технологии мониторинга правоприменения. Исходя из ранее выявленной сущности юридической технологии, можно сделать вывод, что технология осуществления мониторинга правоприменения как одна из ее разновидностей представляет собой системное использование технологических средств, обеспечивающее достижение субъектом мониторинга желаемого результата.

Поэтому структура технологии мониторинга правоприменения в общих чертах тождественна базовой структуре юридической технологии и правоприменительной технологии, то есть она состоит из технологических стратегии и тактики, технологических методов, способов, правил, приемов по использованию технических средств. Технология мониторинга правоприменения ориентирована на обслуживание деятельности по наблюдению за процессом практической реализации правовых норм с целью их последующего совершенствования и корректировки в соответствии с реалиями правовой действительности. Процессуальные формы в структуру данного вида технологии также входят ввиду жесткой процессуально-процедурной регламентации этой деятельности.

Таким образом, основу содержания технологических средств мониторинга правоприменения должны составлять средства, правила, приемы, способы и методы из области статистики, социологии, математики, кибернетики, формальной логики, обслуживающие аналитическую интеллектуально-волевою деятельность по отслеживанию объективных закономерностей реализации права. Причем большинство составляющих технологических средств мониторинга правоприменения не могут иметь нормативной регламентации и не нуждаются в таковой, в отличие от юридико-технологических средств, обслуживающих различные виды юридической деятельности.

На основании этого можно сформулировать следующее определение: технология мониторинга правоприменения представляет собой систему знаний об оптимальном использовании социальных, технических и технологических средств в рамках определенных стратегии, тактики, методов, способов, правил, приемов, используемых в процессе осуществления мониторинга правоприменения, направленных на анализ, оценку эффективности применения юридических норм и правоприменительных действий с прогнозированием последующей их оптимизации. При этом технология мониторинга правоприменения, осуществляемая в рамках правоприменительной технологии, направлена не только на выявление дефектов норм права с целью их нормативной корректировки (что присуще связке мониторинга и технологии, когда последняя выступает его элементом), но и на исследование особенностей реализации отдельных групп норм права с целью выработки наиболее эффективных и оптимальных технологий их применения.

В научной литературе используется и иной термин: «механизм мониторинга правоприменения» как «отлаженное движение информации о действии правовых норм между звеньями, участвующими в проведении мониторинговых исследований, постепенном преобразовании в ходе аналитико-оценочной деятельности и последующем использовании для корректировки нормотворчества и правоприменения, а также прогнозирования потребностей в правовом регулировании» [6, С. 98]. Полагаем, что проводить аналогию с механизмом государства при решении сугубо технологических задач не следует, хоть автор и «оговаривается, что под элементами механизма мониторинга

правоприменения в данном случае понимаются не только субъекты и иные участники данной деятельности, но и адресаты информации, полученной по результатам проведения мониторинга (не только законодатель, но и правоприменители всех типов)» [6, С. 98].

Разработка технологий мониторинга правоприменения позволит повысить эффективность этой деятельности в целом, поскольку сейчас реальные результаты мониторинга правоприменения пока не очевидны. Например, в Государственной Думе России в качестве обоснования внесения проектов законов мониторинг правоприменения не называется. В посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию в 2012 году тема мониторинга была поднята только в отношении качества медицины, образования, научных результатов, востребованности учреждений культуры, а в 2013 году слово «мониторинг» вообще не было использовано.

Однако опыт осуществления мониторинга правоприменения накапливается, поэтому положительное необходимо обобщать и популяризировать, а технологию мониторинга правоприменения – совершенствовать. В настоящее время в технологии мониторинга правоприменения обнаружен ряд проблем, решение которых позволит существенно повысить эффективность этой технологии.

Есть проблема закрепления полномочий субъектов мониторинга правоприменения. Основным субъектом осуществления мониторинга правоприменения названы органы исполнительной власти, роль законодательных органов в Положении о мониторинге правоприменения в Российской Федерации отражена факультативно. Принцип разделения властей предопределяет проблему включения в мониторинг правоприменения судей [5, С. 30-34; 6, С. 97-104]. Органы местного самоуправления ранее были отражены в «шапке» таблицы федеральных Планов мониторинга правоприменения, но ни в одном из них в качестве исполнителей не названы, а теперь упоминаются только как один из возможных субъектов предложений в План мониторинга правоприменения (правда, не самостоятельно, а только «через органы государственной власти субъектов Российской Федерации» [25]2). Институты гражданского общества обозначены только как источник информации для органов власти. Вероятно, эти проблемы обусловлены сложностью отечественной правовой системы и принципами ее построения, тем не менее они могут быть разрешены путем совершенствования технологии мониторинга правоприменения. В частности, в данном параграфе будут представлены некоторые сведения об осуществлении мониторинга правоприменения законодательными органами власти (на примере Законодательного Собрания Нижегородской области), а в следующем параграфе – участия в этой технологии судов.

Одна из проблем при осуществлении мониторинга правоприменения – технологии сбора (и отбора) информации. В соответствии с п. 6 Методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации [22] должны быть использованы:

- а) практика судов общей юрисдикции и арбитражных судов;
- б) практика деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и иных государственных органов;
- в) информация о практике применения нормативных правовых актов Российской Федерации, поступившая от Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченного Российской Федерации при Европейском суде по правам человека, Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, а также из Общественной палаты Российской Федерации, государственных корпораций,

фондов и иных организаций, созданных Российской Федерацией на основании федерального закона;

г) информация, поступившая от общественных, научных, правозащитных и иных организаций;

д) информация, почерпнутая из средств массовой информации;

е) информация, поступившая от граждан;

ж) информация, поступившая из иных источников.

В соответствии с п. 7 Методики могут быть использованы дополнительные сведения:

а) статистическая информация, получаемая на основе статистических показателей и дополняемая отраслевой статистикой органов государственной власти и иных государственных органов;

б) социологическая информация, формируемая на основе социологических исследований.

Однако, как показывает опыт, далеко не весь спектр информации, требующей обобщения, собирается и изучается. Например, при проведении мониторинга правоприменения Закона Нижегородской области от 27 декабря 2007 года № 196-З «О публичных мероприятиях, проводимых на территории Нижегородской области» [35] рабочая группа рассмотрела материалы, представленные ГУ МВД России по Нижегородской области, о результатах работы по исполнению закона за 2012 и 2013 годы и приняла решение об обобщении сведений о практике применения закона области из иных источников [14], в частности информацию о научных исследованиях проблем правового регулирования реализации права граждан на проведение публичных мероприятий.

Обобщение научных исследований по проблемам правового регулирования реализации права граждан на проведение публичных мероприятий позволило сделать выводы, важные как в доктринальном ключе, так и для совершенствования технологии правоприменения. В доктринальном ключе было установлено, что для научных исследований такой специфической проблематики характерны:

– комплексность, поскольку правоотношения находятся на «стыке» базовых отраслей права – конституционного, административного и муниципального;

– исключительно прикладное значение – тесно связаны с практикой правоприменения, правда, в основном, не предшествуют реализации гражданами права на проведение публичных мероприятий, а появляются постфактум;

– детальное изучение действий сотрудников правоохранительных органов при проведении публичных мероприятий.

И если современных научных исследований нижегородских специалистов по проблемам правового регулирования реализации права граждан на проведение публичных мероприятий выявлено не было, то, учитывая, что данные проблемы в различных регионах носят типичный характер, к материалам рабочей группы по мониторингу правоприменения Закона Нижегородской области «О публичных мероприятиях, проводимых на территории Нижегородской области» были приобщены наиболее содержательные научные статьи по данной теме:

1) Крусс В.И. «К вопросу о конституционности правового режима публичных мероприятий в Российской Федерации» [8], в которой представлен конституционно-правовой анализ режима проведения публичных мероприятий, установленного действующим законодательством Российской Федерации. Соответствующие выводы и

предложения основаны на доктринальных характеристиках конституционного права граждан Российской Федерации собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования и требованиях, определяющих возможности и пределы нормативного опосредования этого права с позиций теории конституционного правоупотребления. Автор статьи выступил экспертом при вынесении Постановления Конституционного Суда от 14 февраля 2013 года № 4-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона “О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»” в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко»;

2) Князева И.И. «К вопросу о понятии и сущности флешмоба как одной из форм проведения публичных мероприятий» [10], в которой изложено оригинальное исследование флешмоба как формы публичных мероприятий. Флешмоб имеет ряд особенностей и становится неотъемлемой частью политической жизни общества, но данные акции не регламентированы законодательством Российской Федерации, и сотрудники органов внутренних дел зачастую не знают, каким образом реагировать на данные мероприятия, – в статье изложены конкретные рекомендации сотрудникам правоохранительных органов о действиях при проведении флешмобов;

3) Шугрина Е.С. «Новые правила организации и проведения публичных мероприятий: что скажет Конституционный Суд РФ?» [9], которая фактически является текстом заключения для Конституционного Суда данного автора в связи с подготовкой дела по запросу группы депутатов Государственной Думы (102 депутата – члена фракции «Справедливая Россия») о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон “О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях”» и его отдельных положений, полагающих, что Федеральный закон от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ в целом не соответствует Конституции РФ в связи с нарушением порядка его принятия. К слушанию в Конституционном Суде судья-докладчик сформулировал ряд вопросов, ответы на которые имели значение для правильного разрешения дела – статье представлены эти вопросы и ответы на них в том виде, как они вошли в текст заключения;

4) Шугрина Е.С. «О проверке конституционности правил организации и проведения публичных мероприятий» [1], в которой автор после вынесения Постановления Конституционного Суда от 14 февраля 2013 года № 4-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона “О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»” в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко”» рассуждает о вопросах, ответы на которые имели значение для правильного разрешения дела;

5) Иванов А.О. «Право выбора места проведения публичных мероприятий: теория и практика согласования» [11], в которой анализируется порядок реализации и условия ограничения права выбора места проведения публичных мероприятий, предусмотренные Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», с точки зрения их соответствия российским и европейским стандартам и принципам реализации свободы мирных собраний. В статье обобщен опыт рассмотрения споров по данной проблематике в ЕСПЧ.

Результаты мониторинга правоприменения Закона Нижегородской области от 27 декабря 2007 года № 196-ФЗ «О публичных мероприятиях, проводимых на территории Нижегородской области» были обобщены в постановлении Законодательного Собрания области от 31 июля 2014 года № 1416-V и, помимо прочих сведений, информация о научных исследованиях проблем правового регулирования реализации права граждан на проведение публичных мероприятий стала основой для принятия ряда важных решений.

Комитету Законодательного Собрания по вопросам государственной власти области и местного самоуправления поручено:

- разработать проект закона Нижегородской области «О внесении изменений в Закон Нижегородской области “О публичных мероприятиях, проводимых на территории Нижегородской области”» в целях приведения его в соответствие с изменениями федерального законодательства и решением Конституционного Суда Российской Федерации с учетом опыта законодательного регулирования смежных правоотношений в иных субъектах Российской Федерации;
- рассмотреть возможность разработки проекта федерального закона о внесении изменения в ст. 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в части расширения субъектов административной ответственности.

Правительству Нижегородской области было рекомендовано:

- внести изменения в постановление Правительства Нижегородской области от 17 июня 2009 года № 397 «О реализации Закона Нижегородской области от 27 декабря 2007 года № 196-З “О порядке подачи уведомлений о проведении публичных мероприятий на территории Нижегородской области”» в части изменения правовой основы данного нормативного акта, уточнения прилегающих территорий к зданиям и другим объектам, в которых запрещается проведение публичных мероприятий;
- рассмотреть совместно с органами местного самоуправления муниципальных районов (городских округов) Нижегородской области возможность определения дополнительных специально отведенных или приспособленных мест для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений, а также массового присутствия граждан для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера;
- в рамках работы по ведению регистра муниципальных нормативных правовых актов Нижегородской области провести экспертизу муниципальных правовых актов муниципальных районов (городских округов) Нижегородской области, принятых в целях реализации Закона Нижегородской области «О публичных мероприятиях, проводимых на территории Нижегородской области», на предмет их соответствия федеральным законам, законам и иным нормативным правовым актам Нижегородской области.

ГУ МВД России по Нижегородской области совместно с Нижегородской академией МВД России предложено разработать Методические рекомендации по обеспечению совместно с представителями органов местного самоуправления и организаторами публичных мероприятий безопасности граждан и общественного порядка, оказанию в соответствии с законодательством Российской Федерации содействия организаторам публичных мероприятий, спортивных, зрелищных и иных массовых мероприятий в местах проведения этих мероприятий.

Следующая проблема заключается в том, что в Методике осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации предусмотрена сложная система показателей. Очевидно, что она сложна и нуждается в совершенствовании. Так, например, показатели «разбиты» на три группы, но при этом дублируются⁷⁰ или при сходном фактическом содержании незначительно различаются терминологически (см. таблицу 4).

Таблица 4

Пункт 8 Методики	Пункт 9 Методики	Пункт 10 Методики
Наличие ошибок технико-юридического характера		Наличие ошибок технико-юридического характера в нормативных правовых актах
Количество и содержание удовлетворенных обращений (предложений, заявлений, жалоб), связанных с применением нормативного правового акта, в том числе с имеющимися коллизиями и пробелами в правовом регулировании, искажением смысла положений нормативного правового акта и нарушениями единообразия его применения	Количество и содержание обращений (предложений, заявлений, жалоб) о несоответствии нормативного правового акта антикоррупционному законодательству Российской Федерации, в том числе о наличии в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов	Количество и содержание обращений (предложений, заявлений, жалоб), в том числе по вопросам понятийно-терминологической системы нормативных правовых актов, наличия в них дублирующих норм и противоречий, а также ошибок юридико-технического характера

Из 33 показателей большинство измерению, на наш взгляд, не поддаются, а подлежат измерению в цифрах только восемь:

- 1) количество коррупциогенных факторов, выявленных в нормативном правовом акте при проведении антикоррупционной экспертизы уполномоченным органом;
- 2) количество коррупциогенных факторов, выявленных в нормативном правовом акте при проведении антикоррупционной экспертизы независимыми экспертами;
- 3) количество и содержание заявлений по вопросам разъяснения нормативного правового акта;
- 4) количество вступивших в законную силу судебных актов об удовлетворении (отказе в удовлетворении) требований заявителей в связи с отношениями, урегулированными нормативным правовым актом, и основания их принятия;
- 5) количество и содержание удовлетворенных обращений (предложений, заявлений, жалоб), связанных с применением нормативного правового акта, в том числе с

⁷⁰ Например: несоблюдение пределов компетенции органа государственной власти, государственных органов и организаций при издании нормативного правового акта; наличие в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов; неправомерные или необоснованные решения, действия (бездействие) при применении нормативного правового акта; количество и характер зафиксированных правонарушений в сфере действия нормативного правового акта, а также количество случаев привлечения виновных лиц к ответственности.

имеющимися коллизиями и пробелами в правовом регулировании, искажением смысла положений нормативного правового акта и нарушениями единообразия его применения;

6) количество и содержание обращений (предложений, заявлений, жалоб) о несоответствии нормативного правового акта антикоррупционному законодательству Российской Федерации, в том числе о наличии в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов;

7) количество и содержание обращений (предложений, заявлений, жалоб), в том числе по вопросам понятийно-терминологической системы нормативных правовых актов, наличия в них дублирующих норм и противоречий, а также ошибок юридико-технического характера;

8) количество и характер зафиксированных правонарушений в сфере действия нормативного правового акта, а также количество случаев привлечения виновных лиц к ответственности.

Достаточно спорно научное обоснование включения в перечень некоторых показателей. Так, наличие «коллизии норм права» не обязательно выступает дефектом права. Или, например, сложно «оценить» терминологию по единым стандартам, но это важно, поскольку от точного и одинакового понимания всеми участниками общественных отношений понятийно-категориального аппарата зависят предсказуемость регулирования общественных отношений и правильность разрешения споров [3].

Например, в Федеральном законе от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» [37] применены сложные термины, попытка упорядочить их сделана в ст. 2, в которой даны определения понятий 19 слов и словосочетаний (дефинитивные нормы), однако в проекте Закона содержится в два раза больше (еще 38) дефиниций (см. таблицу 5).

Таблица 5

**Дефиниции в Федеральном законе от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ
«Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»**

№ главы	Количество дефиниций	Слова и словосочетания, в отношении которых даны дефиниции
1	19	Охрана здоровья граждан, медицинская помощь, медицинская услуга, медицинское вмешательство, профилактика, диагностика, лечение, пациент, медицинская деятельность, медицинская организация, фармацевтическая организация, медицинский работник, фармацевтический работник, лечащий врач, заболевание, основное заболевание, сопутствующее заболевание, тяжесть заболевания или состояния, качество медицинской помощи
2	1	Принцип доступности медицинской помощи

5	25	Первая помощь, плановая медицинская помощь, неотложная медицинская помощь, экстренная медицинская помощь, первичная медико-санитарная помощь, скорая медицинская помощь, медицинская эвакуация, паллиативная медицинская помощь, порядок оказания медицинской помощи, стандарт медицинской помощи, медицинские изделия, обращение медицинских изделий, лечебное питание, специализированные продукты лечебного питания, медицинская реабилитация, организация оказания медицинской помощи гражданам при чрезвычайных ситуациях, медицинский осмотр, профилактический медицинский осмотр, предварительный медицинский осмотр, периодический медицинский осмотр, эвтаназия, диспансеризация, диспансерное наблюдение, врачебная комиссия, консилиум врачей, народная медицина
6	3	Момент рождения ребенка, вспомогательные репродуктивные технологии, медицинская стерилизация
7	4	Медицинская экспертиза, военно-врачебная экспертиза, экспертиза профессиональной пригодности, медицинское освидетельствование
8	1	Момент смерти человека
9	1	Аккредитация специалиста
11	2	Персонифицированный учет в медицинской деятельности, медицинская статистика
12	1	Врачебная ошибка
Всего	57	

Однако при этом многие термины либо не разъяснены (здоровье, криоконсервация, искусственное прерывание беременности, трансплантация и др.), либо употребляются далеко не единообразно, а в некоторых случаях и совершенно нелогично. Так, помимо «граждан» субъектами отношений, регулируемых проектом Закона, выступают: граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства, человек, каждый, ему, семья, «мужчина и женщина, состоящие в браке», родители, женщины, беременные женщины, одинокие женщины, роженицы, родильницы, кормящие матери, суррогатные матери, мать, отец, член семьи, несовершеннолетние, совершеннолетняя, дети (в том числе разных возрастов: до трех лет, старше трех лет, до четырех лет), дети-сироты, ребенок, новорожденные, законные представители, родственники, пациенты, физические лица, лица, население, жители, люди, общество, контингент, доноры, живой донор, реципиенты, пациент (реципиент), больные, больной член семьи, инвалиды, «граждане, страдающие заболеваниями», «совершеннолетний, признанный недееспособным»,

потомство, работники, военнослужащие и приравненные к ним, «лица задержанные, заключенные под стражу, отбывающие наказание в виде ограничения свободы, ареста, лишения свободы либо административный арест». Предметом отношений выступают также плод, тело, труп, умерший, умерший человек, организм, организм человека, органы и ткани умершего человека. Более того, сделаны неудачные попытки разделить традиционно применяемые термины, например: помимо термина «несовершеннолетние до достижения восемнадцатилетнего возраста» (ст. 16, ч. 3 и 4 ст. 43) в ч. 2 ст. 50 различаются «несовершеннолетние в возрасте старше шестнадцати лет» и «иные несовершеннолетние в возрасте старше пятнадцати лет». Или, например в Федеральном законе 7 раз (ч. 6 ст. 43, ч. 3, 4, 5, 6 и 7 ст. 62, ч. 1 ст. 63) приведен перечень «родственников», данный дефект права – излишнее нормативное дублирование – может быть устранен путем введения в структуру Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» примечания соответствующего содержания к одной из статей, где использован термин «родственники».

Вероятно, нужно пересматривать показатели осуществления мониторинга правоприменения и разрабатывать четкие рекомендации по их выявлению. Подобная работа уже проведена в отношении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

В настоящее время предусмотрено проведение обязательной [33] независимой антикоррупционной экспертизы проектов федеральных нормативных правовых актов [33]. Утверждена Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов [34]. Антикоррупционная экспертиза [20] проводится Генеральной прокуратурой России [19], Минюстом России [18], правовыми службами органов государственной власти [17] и органов местного самоуправления, а также институтами гражданского общества и гражданами. В модернизированном правовом регулировании существенно изменилась как группировка (см. таблицу 6), так и количество (см. таблицу 7) коррупциогенных факторов. Полагаем, что именно результаты антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов и нормативных правовых актов могут выступить измеримыми показателями при осуществлении мониторинга правоприменения [4, 24].

Таблица 6

Сравнение групп коррупциогенных факторов

<p align="center">Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96</p>	<p align="center">Постановление Правительства Российской Федерации от 5 марта 2009 года № 196 (утратило силу)</p>
<p>Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов</p>	<p>Методика проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции</p>
<p>Факторы, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из</p>	<p>Факторы, связанные с реализацией полномочий органа государственной власти или органа местного самоуправления</p>

общих правил	
Факторы, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям	Факторы, связанные с наличием правовых пробелов
Не предусмотрены	Факторы системного характера

Таблица 7

Система коррупциогенных факторов

№ п/п	Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96	Постановление Правительства Российской Федерации от 5 марта 2009 года № 196 (утратило силу)	Нормативное объяснение сущности (признаков) проявления соответствующего коррупциогенного фактора
1	Широта дискреционных полномочий		Отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц)
2	Определение компетенции по формуле «вправе»		Диспозитивное установление возможности совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций
3	Выборочное изменение объема прав		Возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц)
4	Чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества		Наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию органа государственной власти или органа местного самоуправления, принявшего первоначальный нормативный правовой акт
5	Принятие нормативного правового акта за пределами компетенции		Нарушение компетенции органов государственной власти или органов местного самоуправления (их

			должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов
6	Заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий		Установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона
7	Отсутствие или неполнота административных процедур		Отсутствие порядка совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка
8	Отказ от конкурсных (аукционных) процедур		Закрепление административного порядка предоставления права (блага)
9	Наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права		Установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям
10	Злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами)		Отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций
11	Юридикологическая неопределенность		Употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера
12	Не предусмотрено	Существование собственно пробела в правовом регулировании	Отсутствие в проекте документа нормы, регулирующей определенные правоотношения, виды деятельности и так далее
13	Не предусмотрено	Отсутствие запретов и ограничений для органов Государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц)	Отсутствие превентивных антикоррупционных норм, определяющих статус государственных (муниципальных) служащих в коррупциогенных отраслях
14	Не предусмотрено	Отсутствие мер ответственности органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц)	Отсутствие норм о юридической ответственности служащих, а также норм об обжаловании их действий (бездействия) и решений
15	Не предусмотрено	Отсутствие указания на формы, виды контроля за органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами)	Отсутствие норм, обеспечивающих возможность осуществления контроля, в том числе общественного, за действиями органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц, государственных и муниципальных служащих)
16	Не	Нарушение режима	Отсутствие норм,

	предусмотрено	прозрачности информации	предусматривающих раскрытие информации о деятельности органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц), и порядка получения информации по запросам граждан и организаций
17	Не предусмотрено	Нормативные коллизии (любой вид коллизии, если возможность ее разрешения зависит от усмотрения органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц))	Противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае

Таблица 8

Информация⁷¹ о количестве законопроектов, вносящих изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (по состоянию на 31 января 2014 года)

Созывы Государственной Думы России	Годы	Законопроекты, вносящие изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях		
		Всего	Отклонены	Подписаны Президентом России
Третий созыв (архив)	2002	15	2	13
Четвертый созыв (архив)	2003–2006	311	169	77
Пятый созыв (архив)	2007–2010	355	181	135
Текущий созыв	Архив	296	148	116
	На рассмотрении	2011–2013	113	
11 лет		1090	500	341

Технология мониторинга правоприменения должна, на наш взгляд, охватывать собой также оценку динамики изменений и дополнений нормативного правового акта, который является предметом мониторинга правоприменения, и влияние этой модернизации нормативного акта на правоотношения. Можно согласиться с предложением, что «одним из критериев качества принимаемых законов служит срок между его принятием и внесением поправок» [7, С. 57]. Например, в базовый для организации муниципального уровня власти Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [38] с момента принятия за 11 лет (по состоянию на 6 октября 2014 года) изменения и дополнения внесены 105 раз (в том числе

⁷¹ ИПС «Закон» Аппарата Государственной Думы Российской Федерации.

трижды – решениями Конституционного Суда РФ⁷²), причем некоторые изменения⁷³ существенно меняют сами принципы организации местного самоуправления, что фактически означает новый виток реформы муниципальной власти. Изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях «измеряются» также трехзначными цифрами (см. таблицу 8).

Полагаем, что к числу показателей мониторинга правоприменения должны быть отнесены показатели оценки регулирующего воздействия. Наряду с антикоррупционной экспертизой проектов нормативных правовых актов и нормативных правовых актов в Российской Федерации внедряется еще один новый инструмент – оценка регулирующего воздействия [12, 13, 42]. Оценка регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов проводится в целях выявления положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности и бюджетов публично-правовых образований⁷⁴.

Теперь нормативно установлено⁷⁵, что требуется наличие специального заключения об оценке регулирующего воздействия проектов актов, регулирующих отношения:

- в области организации и осуществления государственного контроля (надзора);
- по взиманию налогов и сборов в Российской Федерации;
- возникающие в процессе осуществления налогового контроля, обжалования актов налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц и привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения;

⁷² Пункт 1 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 29 марта 2011 года № 2-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” в связи с жалобой муниципального образования – городского округа “Город Чита”»; пункт 3 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июля 2011 года № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области “О муниципальных выборах в Челябинской области” в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана»; пункт 2 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2013 года № 15-П «По делу о проверке конституционности положений частей 3 и 10 статьи 40 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и пункта 3 части первой статьи 83 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.В. Дубкова».

⁷³ Например: ст. 26 Федерального закона от 18 октября 2007 года № 230-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» // Российская газета. 2007. 24 октября; ст. 5 Федерального закона от 30 ноября 2011 года № 361-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2011. 7 декабря; ст. 2 и 3 Федерального закона от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”». URL: <http://www.pravo.gov.ru/0001201405270020>

⁷⁴ Абзац 2 ч. 1 ст. 26.3-3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42, ст. 5005.

⁷⁵ Пункт 60 (1) Регламента Правительства Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 года № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 23, ст. 2313.

– в области установления, применения и исполнения обязательных требований продукции или связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, к выполнению работ и оказанию услуг;

– в области порядка и правил регулирования таможенного дела в Российской Федерации;

– в области оценки соответствия и в области безопасности процессов производства.

На федеральном уровне уже сформирована нормативная основа порядка проведения⁷⁶ и методики⁷⁷ оценки регулирующего воздействия, теперь этот институт внедряется⁷⁸ (с 1 января 2014 года) в субъектах Российской Федерации⁷⁹ и должен быть внедрен в муниципальных образованиях (в городских округах, являющихся административными центрами субъектов Российской Федерации, – с 1 января 2015 года; в муниципальных районах, городских округах и внутригородских территориях городов федерального значения – с 1 января 2016 года; в иных муниципальных образованиях – с 1 января 2017 года) [43, 45].

Актуальна проблема обеспечения «всеохватности» мониторингом правоприменения. Из анализа содержания планов мониторинга правоприменения очевидно, что на федеральном уровне он применяется в отношении только особо актуальных отраслей и законов (см. об этом таблицу 2). Вероятно, настала пора изучить эффективность применения самого Указа Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 года № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» [27]. Например, комитет по регламенту, информационной политике и вопросам институтов гражданского общества Законодательного Собрания Нижегородской области в конце 2013 – начале 2014 года провел подобную работу [39], что позволило усовершенствовать технологию мониторинга правоприменения законов Нижегородской области, а также в выигрышном свете показать обобщенные сведения о результатах осуществления мониторинга правоприменения в Докладе Законодательного Собрания Нижегородской области 2014 года «О состоянии законодательства Нижегородской области и об основных итогах законотворческой деятельности Законодательного Собрания за 20 лет» (приложения 2 и 3 к названному Докладу). В частности, обнаружено, что в Нижегородской области мониторинг

⁷⁶ Порядок проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Совета Евразийской экономической комиссии утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 года № 1318 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 52, ст. 7491.

⁷⁷ Об утверждении формы сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия, формы заключения об оценке регулирующего воздействия, методики оценки регулирующего воздействия: Приказ Минэкономразвития России от 27 мая 2013 года № 290 // Российская газета. 2013. 21 августа (опубликован без приложений № 1, № 2, они размещены на официальном сайте Минэкономразвития России: http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/ria/info/lib/doc_20130527_08, а также по адресу: <http://regulation.gov.ru>).

⁷⁸ Минэкономразвития России разработана вторая редакция Методических рекомендаций по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (Приказ Минэкономразвития России от 26 марта 2014 года № 159 взамен Приказа Минэкономразвития России от 25 сентября 2012 года № 623 «Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению процедуры и порядка проведения оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации» // Нормирование в строительстве и ЖКХ. 2012. № 5.

⁷⁹ Например, в Нижегородской области принято Постановление Правительства Нижегородской области от 16 октября 2014 года № 703 «Об утверждении требований к порядку проведения оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и порядку проведения экспертизы муниципальных нормативных правовых актов в Нижегородской области» // Нижегородские новости. 2014. 23 октября.

правоприменения стимулирует не только правоприменительную деятельность, но и правотворческую – в процессе осуществления мониторинга правоприменения или по его результатам разрабатываются изменения в действующие законы или готовятся проекты новых законов, оформляются поручения комитетам Законодательного Собрания или обращения к органам власти, органам местного самоуправления с предложением о необходимости подготовки подзаконных актов (см. таблицу 9).

Таблица 9

**Обобщение результатов мониторинга правоприменения законов
в Нижегородской области (2009–2013 годы)**

Результат мониторинга	2009	2010	2011	2012	2013	ИТОГО
Разработаны:						
проекты законов области	13	5	9	9	5	41
проекты федеральных законов	–	–	1	1	–	2
проекты постановлений Законодательного Собрания	–	–	1	1	–	2
Всего	13	5	11	11	5	45
Подготовлены поручения:						
профильным комитетам Молодежному парламенту	5	8	5	12	6	36
Всего:	6	8	5	12	6	37
Подготовлены обращения:						
Губернатору области	1	1	1	1		4
Правительству области	22	36	12	11	20	101
органам местного самоуправления	7	12	7	9	19	54
федеральным органам власти	2	–	–	–	–	2
ГУВД области	–	–	–	1	1	2
Всего	32	49	20	22	40	163
ИТОГО	51	62	36	45	51	245

Отдельного внимания заслуживает проблема оформления результатов мониторинга правоприменения. По данным Центра мониторинга права при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации доклады о состоянии законодательства в настоящее время являются основной официально выраженной формой результатов мониторинга, и динамика их подготовки выглядит следующим образом: 2005 год – 5, 2006 – 12, 2007 – 15, 2008 – 19, 2009 – 20. В докладах о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2011 год и за 2012 год в единый текст были сведены разнородные по содержанию отчеты о результатах мониторинга правоприменения отдельных отраслей или законов. Вместе с тем, единых подходов к оформлению результатов мониторинга правоприменения не выработано.

Напомним, что в докладах Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «О состоянии законодательства Российской Федерации», с которых начался

мониторинг правоприменения, была предложена идея формирования и ведения досье закона как одной из основных форм осуществления непрерывного мониторинга законодательства и правоприменительной практики, обеспечивающей постоянное сопровождение закона от возникновения потребности в его разработке до прекращения действия.

Полагаем, следует вернуться к обсуждению и реализации данной идеи. Ведение досье⁸⁰ нормативного правового акта предполагает не только исследование содержания самого акта, но и выяснение причин, побудивших разработку его проекта, а также интерпретацию его положений, постоянную работу, направленную на изучение практики его применения, реализации положений нормативного правового акта в ссылочных и бланкетных нормах, в других документах нормативного и правоприменительного характера. Таким образом, досье нормативного правового акта как форма накопления материала в ходе мониторинга правоприменения пополнит виды документов, в которых отражается технология и результаты мониторинга правоприменения.

Досье нормативного правового акта позволит использовать не внедренные ранее резервы мониторинга правоприменения, в их числе:

- оценка нормативного правового акта на правотворческой стадии должна, на наш взгляд, сопровождаться анализом основных концепций, которые предполагалось реализовать в нормах права, высказанных аргументов в пользу и против таких подходов, справочными и другими материалами, которые повлияли на принятый в итоге нормативный правовой акт;

- действие закона, полагаем, следует дополнить изучением подзаконной правотворческой деятельности субъектов, указанных в законе (особенно в части соблюдения установленных сроков), а также оценкой эффективности действия данных нормативных правовых актов в их совокупности;

- если федеральный закон предполагает издание законов субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов, то должны быть приняты меры по разработке модельных правовых актов, а если таковых не создано – то методических рекомендаций по их разработке. Это направление работы также должно быть отражено в досье нормативного правового акта;

- поскольку механизм правового регулирования включает не только правотворческую деятельность и стадию реализации права (включая право - применительную деятельность), но и промежуточную – интерпретацию правовых норм, то мониторинг должен охватывать и официальную деятельность, направленную на уяснение и разъяснение смысла правовых норм субъектам права. Следовательно, технология мониторинга правоприменения должна включать обзор интерпретационных актов (официальное толкование норм закона, анализ содержания решений Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам данного закона, обобщение правоприменительной практики, том числе судебной);

- также считаем, что предметом мониторинга правоприменения должны быть не только нормативные правовые и интерпретационные акты, но и правоприменительные акты по однородным группам общественных отношений;

⁸⁰ Досье (фр. dossier – дело) – совокупность (собрание) документов, записей, относящихся к ка-кому либо делу, вопросу. См. об этом, например: Современный толковый словарь русского языка / гл. ред. С.А. Кузнецов. СПб., 2004. С. 173; Новейший словарь иностранных слов и выражений. М., 2003. С. 300.

– мониторинг должен максимально широко охватывать оценку правоприменения нормативного правового акта институтами гражданского общества (сведения от Общественной палаты Российской Федерации и аналогичных палат (советов) субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, мнение общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, общественных советов при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации, результаты общественного контроля [21], анализ обращений граждан, данные социологических исследований и опросов общественного мнения и пр.);

– одна из «сопутствующих» целей мониторинга – выявление не только негативного – недостатков, но и положительных тенденций и опыта. Поэтому, полагаем, положительное нуждается в распространении в различных формах. Следует также продумать систему стимулирования активного правомерного поведения по реализации закона и дать обзор действия данной системы в досье;

– очевидно, что такой объем работы не под силу одному органу власти и должен вестись комплексно в соответствии с компетенцией по уровням власти. Для этого целесообразно возложить обязанности по проведению мониторинга правоприменения на общественно-государственные формирования, созданные при органах государственной власти субъектов Российской Федерации. Поэтому необходимо расширить практику создания общественных, экспертно-консультативных, научно-методических, координационных и иных совещательных органов при органах государственной власти;

– качество мониторинга требует материальных или организационных затрат. Если стимулировать труд, то необходимо включить механизм размещения государственного заказа на выполнение соответствующих исследований между научными и образовательными учреждениями или проведение конкурса «лучших» исследований. Если «экономить», то тогда нужно оказывать информационно-методическое содействие, координировать такие исследования, налаживать информационный обмен и выполнять громадный объем работы по обобщению информации, поступающей из организаций, осуществляющих соответствующие исследования альтернативно.

Министерство юстиции Российской Федерации осуществляет работу по созданию Портала о состоянии законодательства и правоприменения, который будет постоянно действующим информационно-аналитическим Интернет-ресурсом с системой логически и технологически связанных между собой информационных страниц, отображающих на официальном сайте Минюста России информацию о правоприменении. Портал должен стать инструментом в работе по осуществлению мониторинга правоприменения. В целях наполнения Портала информацией о правоприменительной практике и обеспечения ее актуальности Министерство юстиции Российской Федерации просит субъектов осуществления правоприменения оперативно направлять всю информацию, которая может быть размещена на Портале⁸¹, в том числе:

– нормативные правовые акты органов власти, регламентирующие вопросы осуществления мониторинга правоприменения;

– информацию о выполнении решений Конституционного Суда Российской Федерации и Европейского суда по правам человека, которые требуют принятия нормативных правовых актов, о ходе разработки необходимых проектов нормативных правовых актов, о реализованных решениях;

⁸¹ Электронный адрес для направления предложений: analitika2009@bk.ru.

– сведения, комментарии, аналитические материалы, разъяснения органов власти, которые связаны с правоприменительной практикой;

– информацию о результатах проведения антикоррупционного мониторинга, включая сведения об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и их проектов, заключения независимых экспертов по результатам проведения независимой антикоррупционной экспертизы.

Минюст России также разработал специальную Методику мониторинга правоприменения законодательства о противодействии коррупции. Эта методика закрепляет особенности технологии мониторинга правоприменения в отношении механизма противодействия коррупции, но может быть использована для осуществления мониторинга правоприменения других нормативных актов.

Методика мониторинга правоприменения законодательства о противодействии коррупции, в частности, разрешается одна из названных нами проблем – предусмотрено, что при отсутствии нормативного правового акта или их группы в Плане мониторинга правоприменения на соответствующий год субъекты могут проводить его по собственной инициативе без внесения изменений в федеральный План. При этом выбирая экспертируемую группу нормативных правовых актов, следует учитывать задачи, вытекающие из национального плана противодействия коррупции, иных программных документов, поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации, программ развития государства, а также предложения институтов гражданского общества и средств массовой информации.

Информацию о правоприменении предложено также рассматривать отдельно по каждому показателю применительно к конкретному нормативному правовому акту и по их совокупности. Интересно, что даны достаточно конкретные рекомендации по основным показателям мониторинга:

– в целях разрешения недостатков правоприменения предложено готовить разъяснения о применении законодательства, включая разъяснения судами по вопросам судебной практики;

– предложено выявлять пробелы правового регулирования;

– нормативный правовой акт рекомендуется рассматривать на предмет наличия в нем коррупциогенных факторов⁸²;

– для выявления коллизий норм права целесообразно сопоставлять положения нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в сфере противодействия коррупции;

– поиск ошибок юридико-технического характера рекомендовано рассматривать с учетом ряда критериев: простота изложения идеи и нормативных правил; краткость при формулировании нормативных правил; категоричность при построении фраз; ясность

⁸² В соответствии с Федеральным законом от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (Собрание законодательства РФ. 2009. № 29, ст. 3609) обязательным является проведение антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов, а технологию мониторинга правоприменения справедливо предложено дополнить проведением антикоррупционной экспертизы нормативного правового акта. Наличие в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов может быть установлено в: требованиях прокурора об изменении нормативного правового акта или в обращении прокурора в суд; заключениях Минюста России, иных федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов прокуратуры Российской Федерации, составляемых по результатам антикоррупционной экспертизы, а также в заключениях независимых экспертов по результатам независимой антикоррупционной экспертизы.

устанавливаемого правила поведения; системность при установлении отдельных норм; последовательность изложения текста;

– наличие дублирующих норм права в нормативных правовых актах отражает однозначное воспроизведение отдельных положений одного нормативного правового акта в другом, либо если норма, воспроизводимая в тексте нормативного акта, ранее установлена другим нормативным актом;

– рекомендуется выявлять противоречия в нормативных правовых актах, регулирующих однородные отношения, принятых в разные периоды, путем сопоставления текстов таких нормативных правовых актов;

– большое количество заявлений о разъяснении положений нормативного правового акта свидетельствует о несовершенстве и нечеткости его положений для правоприменителя. Рекомендуется также указывать сведения о количестве вступивших в законную силу судебных актов об удовлетворении (отказе в удовлетворении) требований заявителей в связи с нарушением антикоррупционного законодательства и основания их принятия;

– предложено для получения различных точек зрения по изучаемой сфере правоотношений и для получения оперативной информации, информации от различных групп и объединений гражданского общества размещать проекты докладов о результатах мониторинга правоприменения, подготовленных по результатам обобщения сведений, на официальном сайте федерального органа исполнительной власти сети «Интернет»;

– рекомендовано предусмотреть онлайн-общение участников мониторинговой деятельности и обсуждение подготовленных проектов докладов о результатах мониторинга правоприменения в фокус-группах, сформированных по различным принципам (научное сообщество, адвокаты, нотариусы, представители правоохранительных органов и т. д.). Результаты, полученные данным методом, целесообразно сопоставить с позицией официальных органов и иными имеющимися материалами по исследуемому вопросу.

Литература

1. Актуальные проблемы российского права. 2013. № 4.
2. Анненкова В.Г. Правовое пространство современной России: понятие, структура и механизм обеспечения единства // Конституционное и муниципальное право. 2005. №4.
3. Артамонов А.Н. Мониторинг законодательства как способ обеспечения единства правового пространства // Журнал российского права. 2011. № 9. С. 80–86.
4. Астанин В.В. Научно-экспертное сопровождение противодействия коррупции в системе мониторинга правоприменения // Российская юстиция. 2011. № 3. С. 48–51.
5. Варкова С.А. Проблемы организации мониторинга законодательства и правоприменения // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 10. С. 30–34.
6. Глазкова М.Е. Органы судебной власти в механизме мониторинга правоприменения и мониторинга процессуальных норм // Журнал российского права. 2012. № 9. С. 97–104.
7. Калина В.Ф. Юридическая техника: учебник для прикладного бакалавриата. М., 2014.

8. Колегов В.В. Международная конференция «Внедрение оценки регулирующего воздействия в России: роль в законотворчестве, ожидания и практические шаги» // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 2. С. 33-34.

9. Колегов В.В. Межрегиональный семинар «Перспективы внедрения оценки регулирующего воздействия на региональном уровне» // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 8.

10. Конституционное и муниципальное право. 2009. № 7.

11. Конституционное и муниципальное право. 2012. № 3.

12. Конституционное и муниципальное право. 2012. № 8.

13. Конституционное и муниципальное право. 2013. № 9.

14. Лаврентьев А.Р. Из опыта мониторинга правоприменения закона Нижегородской области «О публичных мероприятиях в Нижегородской области» // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2014. № 2 (26). С. 29–35.

15. Новейший словарь иностранных слов и выражений. М., 2003.

16. О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»: постановление Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2010 года № 72 // Собрание законодательства РФ. 2010. № 9, ст. 694.

17. О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»: указ Президента РФ от 18 января 2010 года № 80 // Российская газета. 2010. 22 января.

18. О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с принятием Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»: федеральный закон от 17 июля 2009 года № 171-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2009. № 29, ст. 3608.

19. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: федеральный закон от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2009. № 29, ст. 3609.

20. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федеральный закон от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ // Российская газета. 2014. 23 июля.

21. Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 г. № 694 // Российская газета. 2011. 24 августа.

22. Об утверждении формы сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия, формы заключения об оценке регулирующего воздействия, методики оценки регулирующего воздействия: Приказ Минэкономразвития России от 27 мая 2013 года № 290 // Российская газета. 2013.

23. Павлушкин А.В., Нанба С.Б. Новый формат конференции по мониторингу законодательства и правоприменения // Журнал российского права. 2010. № 8. С. 83–89.

24. Положение о мониторинге правоприменения в Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 21, ст. 2930.

25. Порядок проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Совета Евразийской экономической комиссии утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 года № 1318 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 52, ст. 7491.

26. Постановление Законодательного Собрания Нижегородской области от 30 января 2014 года № 1188-V «О результатах мониторинга правоприменения Положения о мониторинге правоприменения нормативных правовых актов Нижегородской области, принятых Законодательным Собранием Нижегородской области».

27. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 марта 2011 года № 2-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” в связи с жалобой муниципального образования – городского округа “Город Чита”».

28. Постановление Правительства Нижегородской области от 16 октября 2014 года № 703 «Об утверждении требований к порядку проведения оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и порядку проведения экспертизы муниципальных нормативных правовых актов в Нижегородской области» // Нижегородские новости. 2014. 23 октября.

29. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96 // Российская газета. 2010. 5 марта.

30. Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июля 2011 года № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области “О муниципальных выборах в Челябинской области” в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана»

31. Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации. Утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 года № 1009 // Собрание законодательства РФ. 1997. № 33, ст. 3895.

32. Правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. Утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96 // Российская газета. 2010. 5 марта.

33. Правовая среда. 2008. 10 января.

34. Регламент Правительства Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 года № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 23, ст. 2313.

35. Российская газета. 2011. 23 ноября.

36. Тихомиров Ю.А. Вводить мониторинг права // Право и экономика. 2004. № 3. С. 4–15.

37. Уманская В.П. Технология оценки регулирующего воздействия правовых актов // Административное право и процесс. 2013. № 4.

38. Федеральный закон от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”». URL: <http://www.pravo.gov.ru/0001201405270020>

39. Федеральный закон от 18 октября 2007 года № 230-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» // Российская газета. 2007. 24 октября.

40. Федеральный закон от 2 июля 2013 года № 176-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”».

41. Федеральным законом от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (Собрание законодательства РФ. 2009. № 29, ст. 3609)

42. Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42, ст. 5005.

43. Федеральный закон от 30 ноября 2011 года № 361-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2011. 7 декабря.

44. Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 27, ст. 3468.

45. Шувалов И.И. Проблема эффективности правотворчества в свете современной политико-правовой теории управления обществом // Журнал российского права. 2005. № 4. С. 91–92.

46. Юртаева Е.А. Законодательная техника и основы языкового оформления текстов законодательных актов в Российской империи // Журнал российского права. 2000. № 8. С. 62.



Kolesnik I.V. Formy vyrazhenija pravoprimeritel'noj tehnologii / 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.