

## П р а в о

УДК 340.13

**Русская Анжелика Андреевна**

Амурский государственный университет

г. Благовещенск, Россия

*E-mail:* [aaa\\_nt@bk.ru](mailto:aaa_nt@bk.ru)**Бутенко Татьяна Павловна**

Амурский государственный университет

г. Благовещенск, Россия

*E-mail:* [butanya1979@yandex.ru](mailto:butanya1979@yandex.ru)**Russkaya Angelica Andreevna**

Amur State University

Blagoveshchensk, Russia

*E-mail:* [aaa\\_nt@bk.ru](mailto:aaa_nt@bk.ru)**Butenko Tat'yana Pavlovna**

Amur State University

Blagoveshchensk, Russia

*E-mail:* [butanya1979@yandex.ru](mailto:butanya1979@yandex.ru)

### МОНИТОРИНГ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ КАК ПРАВОВОЕ СРЕДСТВО В СИСТЕМЕ ПРАВА

### THE MONITORING LEGISLATION AND LAW ENFORCEMENT AS LEGAL REMEDY IN A SYSTEM OF LAW

*Аннотация.* В статье исследуется мониторинг законодательства и правоприменения как особое правовое средство. Правовой мониторинг рассмотрен с позиции средств-действий. В результате проведенного исследования сделан вывод о необходимости общественного правового мониторинга. Также предприняты попытки систематизировать стадии мониторинга и выделить основные формы его осуществления. Решить обозначенные проблемы предлагается специальным законодательным регулированием.

*Abstract.* The article researches the monitoring legislation and law enforcement as a special legal remedy. Legal monitoring is considered of standpoint of remedies-actions. As a result of the analysis, conclusion was made about public legal monitoring needs to be implemented. Also we try systematizing the stage of implementation of monitoring and allocating the main forms of its implementation. To solve the identified problems is proposed by special legislative regulation.

*Ключевые слова:* мониторинг, законодательство, правоприменение, правовой мониторинг, правовое средство, система права.

*Key words:* monitoring, legislation, law enforcement, legal monitoring, legal remedy, system of law.

DOI: 10.22250/20730268\_2022\_96\_33

Актуальность темы исследования обусловлена несовершенством действующего законодательства и разрозненностью правовых норм, в связи с чем правоприменители зачастую сталкиваются с правовыми дефектами, образованными правовыми коллизиями и пробелами правового регулирова-

ния. Мониторинг законодательства и правоприменения призван устранить существующие проблемы и предотвратить появление новых. Законодательное закрепление основных подходов к осуществлению такого мониторинга обеспечит правильное действие правовых норм, включая их социальную полезность, экономичность, поведенческую и фактическую эффективность.

Вместе с тем современная реализация правовых положений о мониторинге законодательства и правоприменения в России не отвечает требованиям эффективности правового регулирования, не позволяя создать реально действующее стабильное право.

Обращаясь к терминологии мониторинга законодательства и правоприменения, следует отметить, что в правовом сообществе до сих пор отсутствует единый термин и единое определение данного понятия.

Проведенный комплексный анализ означенного вопроса в научной литературе показывает, что правовой мониторинг определяют как систему наблюдений, анализа и оценки законодательства, как постоянную деятельность органов власти, как инструмент правового контроля. С такими определениями нельзя не согласиться, поскольку каждое отражает правовой мониторинг с той или иной стороны. Вместе с тем большая часть правоведов и ученых в исследуемой области придерживается позиции профессора Ю.А. Тихомирова, который одним из первых обнаружил влияние правового мониторинга на становление эффективного правового регулирования. Так, он, определив правовой мониторинг как наблюдение и анализ действующих правовых норм, вместе с тем указал на необходимость рассмотрения эффективного воздействия правовых норм на протяжении всего цикла их действия [1, с.28].

Данное определение демонстрирует основную сущность мониторинга законодательства и правоприменения как правового средства, поскольку любое правовое средство влияет на качественное действие правовых норм в механизме правового регулирования.

С теоретической стороны мониторинг выступает как правовое средство-деяние, которое включает в себя всякую юридическую деятельность по осуществлению прав и обязанностей. Правовое средство-деяние является производным от правовых средств-инструментов (юридических документов) [2, с. 182]. Правовой мониторинг, выступая способом наблюдения, оценки и контроля качества норм права, выделяется своей направленностью – достижением социально полезных целей реализации правовой нормы.

В этой связи представляется возможным определять мониторинг законодательства и правоприменения как особую юридическую деятельность, выделяя при этом субъектный состав, формы и стадии ее осуществления.

Субъектный состав осуществления мониторинговой деятельности на сегодняшний день ограничен и достаточно подробно описан в трудах Ю.Г. Арзамасова и Я.Е. Наконечного [3; 45].

Так, в России достаточно четко сформулирована система мониторинга законодательства и правоприменения в федеральных и региональных органах исполнительной власти, в частности благодаря Указу Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» [4], который наделил кругом обязанностей по организации и проведению мониторинга правоприменения Правительство РФ и органы исполнительной власти во главе с координирующим органом – Министерством юстиции РФ. Вместе с тем в данной системе предопределяющим субъектом мониторинга законодательства и правоприменения является Президент РФ, издавший важные указы в этой области. А перечисленные субъекты мониторинга законодательства и правоприменения первичны по степени значимости при его проведении.

Вторичные субъекты в действующей системе мониторинга – это органы прокуратуры, осуществляющие полномочия по контролю за состоянием правового регулирования, и органы судебной системы, регулярно обобщающие судебную практику и готовящие различные обзоры. Участие вто-

ричных субъектов в проведении мониторинга имеет частично опосредованный, рекомендательный характер. К ним относятся на федеральном уровне уполномоченные по правам человека, по правам ребенка, по правам предпринимателей, а также Счетная палата РФ, Центральная избирательная комиссия РФ, Центральный банк РФ, Общественная палата РФ и другие государственные корпорации, фонды и организации, созданные в России на основании федерального закона.

При этом роль судебных органов в мониторинге законодательства и правоприменения незначительно уменьшена. В этом отношении нельзя не согласиться с мнением О.И. Туинова, который утверждает, что «именно этот орган может определить, насколько совершенен закон, а источником информации для мониторинга является практика судов» [5, с.47].

Включение в состав субъектов мониторинговой деятельности правотворческих органов предлагается многими правоведами. Думается, что нельзя отрицать необходимость привлечения высших законодательных органов власти к обязательному участию в осуществлении мониторинга законодательства и правоприменения, поскольку их участие важно не только при подготовке докладов Федерального Собрания РФ «О состоянии законодательства РФ», но и при включении результатов правового мониторинга в планирование законопроектной деятельности. Эффективная реализация указанных направлений законопроектной деятельности невозможна без осуществления мониторинга нормативных правовых актов в течение всего цикла их действия.

Опосредованными субъектами мониторинговой деятельности являются институты гражданского общества, которые не принимают участия в осуществлении мониторинга напрямую. Вместе с тем информация, полученная из обращений граждан и организаций или результатов социологических и научных исследований, – важное дополнение к полученной ранее из других источников.

Вместе с тем считаем, что такой подход субъекто-ориентированности мониторинговой деятельности на органы государственной власти является неправильным, поскольку не предоставляет возможности для участия в проведении мониторинга законодательства и правоприменения негосударственных институтов – таких, как политические партии, правозащитные организации, экспертные и научные объединения, учреждения высшего образования и другие институты гражданского общества.

Положительная практика участия экспертного сообщества представлена на примерах осуществления оценки регулирующего воздействия и проведения независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. Использовать подобную практику внедрения общественного правового мониторинга можно и нужно с целью вовлечь население в решение правовых вопросов, а также продемонстрировать реальные дефекты в реализации правовых норм.

Акцентировать внимание в данном случае предлагается на современных цифровых технологиях, либо создавая новую интернет-площадку [6, с. 14], либо внедряя соответствующие разделы в уже существующие порталы правовой информации. Данный вопрос требует теоретической и методологической проработки. Возникает необходимость использовать результаты общественного мониторинга законодательства и правоприменительной практики, определения степени их значимости при составлении отчетов по результатам мониторинга правоприменения.

В целях предметного исследования мониторинга законодательства и правоприменения как правового средства, оказывающего влияние на эффективность правового регулирования, нами рассмотрены стадии его осуществления.

Обобщив рассмотренные стадии, можно назвать первую стадию осуществления мониторинга законодательства и правоприменения подготовительной, включая выбор субъекта и формы осуществления мониторинга, сбор информации об объекте мониторинга, постановку целей, которых необходимо достичь при его проведении.

Второй стадией, по нашему мнению, является непосредственно осуществляемый мониторинг, включающий анализ и оценку качества объекта, его соотношение с другими правовыми актами, вы-

явление противоречий между ними, а также коллизий, пробелов в правовом регулировании. Данная стадия может быть названа основной, или экспертной.

Вместе с тем важно соотносить цели действия объекта мониторинга и результаты реализации правовых норм, которые в нем содержатся. При этом считаем, что для установления такого соотношения необходимо выделить определенные критерии эффективности цели и результатов реализации. К сожалению, на сегодняшний день методологические подходы к критериям оценивания эффективности правовых актов не получили должной научной и правовой проработки. Однако предложенное решение в виде включения соответствующего положения в число показателей, по которым осуществляется мониторинг (перечень содержится в Методике осуществления мониторинга), видится позитивным.

Явным несоответствием целям и результатам действия правового акта выступает Постановление Правительства РФ от 07.12.2019 № 1609 «Об утверждении условий программы «Дальневосточная ипотека» и внесении изменений в распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2015 г. № 1713-р» [7].

В силу пункта 1 условий программы «Дальневосточная ипотека» возмещение кредитным организациям недополученных доходов по жилищным (ипотечным) кредитам граждан осуществляется в целях приобретения или строительства жилых помещений на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа. Необходимость принятия такого акта обусловлена снижением процентной ставки для молодых семей при покупке жилой недвижимости для проживания в Дальневосточном федеральном округе. Вместе с тем по результатам исследования агентств по продаже недвижимости в ДВ округе после принятия данного правового акта цены на жилую недвижимость резко выросли и стали неподъемными для молодых семей, практически остановив спрос на жилые квартиры. Государство создало такую ситуацию, при которой достигнут результат, обратный заявленным целям.

В этой связи указанный акт предлагаем доработать, в том числе предусмотреть систему мер по сдерживанию роста цен на недвижимость в Дальневосточном федеральном округе и их снижению до рыночной цены на недвижимость на момент принятия данного правового акта.

Третья стадия закономерно определяется как заключительная. В случаях обнаружения дефектов правового регулирования объекта мониторинга требуется разработать конкретные предложения по их устранению в целях совершенствования законодательства. Многие научные деятели предлагают при этом применять прогностический подход, – рассмотреть возможные варианты социально значимых и других последствий принятия соответствующих дополнений и изменений [8, с. 66]. Считаем, что для внедрения юридического прогнозирования в практику правового мониторинга необходима разработка соответствующей научно обоснованной методики.

Фактически набор действий при осуществлении той или иной стадии правового мониторинга зависит от выбранной формы. Как метафизическое понятие, категория «форма» зависит от своего предметного содержания.

Вопрос о формах мониторинга законодательства и правоприменения прорабатывался многими правоведами, представленные ими классификации находят отражение в действительности [9, с. 67]. Обобщая рассмотренные классификации, приводим основные критерии для выделения форм правового мониторинга.

Ориентируясь на критерий объектности осуществляемого правового мониторинга, выделяют мониторинг законотворчества, законодательства и правоприменения. В зависимости от критерия субъектности различают мониторинг государственный и общественный.

Законодатель закрепляет формы правового мониторинга по отраслям (условно их можно определить как комплексный и отраслевой) и по продолжительности осуществления (текущий /постоянный/, плановый и оперативный).

Резюмируя сказанное, можно заключить, что, несмотря на многообразие подходов к изучению правового мониторинга, основная его сущность определена как правовое средство в системе права. Решить обозначенные проблемы предлагается специальным законодательным регулированием, в частности, принятием специального федерального закона о мониторинге законодательства и правоприменения, который определит понятие правового мониторинга, основные формы его осуществления, а также установит единую систему субъектов мониторинговой деятельности. В действующую методику предлагается включить положения об обязательном рассмотрении правового акта на предмет соответствия цели его принятия и фактическим результатам его реализации.

---

1. Тихомиров, Ю.А. О мониторинге закона // Президентский контроль. – 2004. – №8. – С. 26-30.

2. Лапшинов, Э.В. Понятие правовых средств в правовой традиции // Аспирантский вестник. – 2009. – С. 173-186.

3. Арзамасов, Ю.Г. Мониторинг в правотворчестве: теория и методология / Ю.Г. Арзамасов, Я.Е. Наконечный. – М.: Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана. 2009. – 160 с.

4. О мониторинге правоприменения в Российской Федерации. Указ Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657 // Российская газета. – 2011. – № 110.

5. Артамонов, А.Н. Пределы совершенствования законодательства и некоторые его современные недостатки // Российская юстиция. – 2020. – № 11. – С. 47-48.

6. Черногор, Н.Н. Правовой мониторинг: инструментальная ценность и векторы развития. / Н.Н. Черногор, М.В. Залило // Вестник Московского государственного областного университета. – 2018. – № 3. – С. 8-20.

7. Об утверждении условий программы «Дальневосточная ипотека» и внесении изменений в распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2015 г. № 1713-р : Постановление Правительства РФ от 07.12.2019 № 1609 // Собр. законодательства РФ. – 2019. – № 50. – Ст. 7394.

8. Тлупова, А.В. К вопросу правового мониторинга законодательства в современных реалиях. / А.В. Тлупова, Р.Н. Маремкулова, К.М. Маметова, А.Р. Исаков // Образование и право. – 2022. – № 1. – С. 64-67.

9. Цолоев, Т.С. К вопросу форм правового мониторинга законодательства. / Т.С. Цолоев, А.З. Богатырев, А.В. Тлупова // Образование и право. – 2022. – № 3. – С. 65-68.