

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПРАВОВОГО МОНИТОРИНГА

Е.В. Черепанова

ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВОВОГО МОНИТОРИНГА В РОССИИ И РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ

Аннотация. В статье анализируются виды, источники информации и процедуры ее использования в процессе правового мониторинга в Российской Федерации и Республике Казахстан. По результатам исследования сделан вывод о том, что к настоящему времени в обозначенных государствах не урегулированы процедуры сбора, анализа и оценки указанной информации. В этой связи автором предлагаются некоторые рекомендации в данном направлении.

Ключевые слова: сравнительное правоведение, правовой мониторинг, информация, методические рекомендации, нормативные правовые акты, правовая статистика, межгосударственные объединения, законодательство, правоприменительная практика, социологические опросы.

Динамичное развитие интеграционных процессов, происходящих на территории государств-участников СНГ, сопровождается возрастанием числа нормативных правовых актов. В этой связи особо остро встает вопрос об эффективности их реализации как внутри каждого государства, так и на межнациональном уровне. Оценить систему действующего законодательства, правоприменительную практику, их соответствие задачам государств межгосударственных объединений позволяет институт правового мониторинга¹.

Наиболее динамично на постсоветском пространстве институт правового мониторинга развивается в Российской Федерации и Республике Казахстан. Так, в Российской Федерации приняты Указ Президента РФ от 20.05.2011 № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации»², Постановление Правительства РФ от 19.08.2011 № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации». Министерством юстиции РФ проводится работа по методическому обеспечению мониторинга право-

применения. Нормативное регулирование правового мониторинга в Республике Казахстан обеспечивается Законом Республики Казахстан от 24.03.1998 № 213-1 «О нормативных правовых актах», Указом Президента Республики Казахстан от 27.04.2010 № 976 «Об утверждении Правил подготовки, согласования, представления на подпись проектов актов и поручений Президента Республики Казахстан, осуществления контроля за исполнением актов и поручений Президента Республики Казахстан и проведения мониторинга нормативных правовых указов Президента Республики Казахстан», Постановлением Правительства Республики Казахстан от 25.08.2006 № 817 «Об утверждении Правил ведения мониторинга подзаконных нормативных правовых актов» и др.³.

В данной статье будет рассмотрен один из элементов правового мониторинга — вопросы его информационного обеспечения. Актуальность исследования вызвана, во-первых, накопившимся опытом в данной области в обоих государствах, который является небезинтересным в плане сравнительно-правового анализа. Во-вторых, результаты данного анализа могут быть полезными для создания единых методических рекомендаций мониторинга актов межгосударственных объединений, в которых Россия и Казахстан принимают непосредственное участие.

¹ В настоящей статье будет использоваться понятие «правовой мониторинг», поскольку, по мнению автора, оно шире закрепленного в Российской Федерации понятия «мониторинг правоприменения», и позволяет охватить все этапы «жизни» акта: от его разработки и принятия — до применения, изменения или отмены (принятия нового акта).

² СЗ РФ: 23.05.2011. № 21. Ст. 2930.

³ Закон // СПС «Законодательство стран СНГ».

Отметим, что несмотря на некоторое расхождение в терминологии (в Российской Федерации используется понятие «мониторинг правоприменения», в Республике Казахстан — «правовой мониторинг») в целом наши государства едины в понимании под правовым мониторингом комплексной, плановой деятельности, осуществляемой органами государственной власти, по сбору, обобщению, анализу информации о состоянии законодательства в целях оценки его эффективности.

Из данного определения следует, что осуществление правового мониторинга предполагает наличие полной и достоверной информации о текущем состоянии законодательства. Такая информация должна поддерживаться в контрольном состоянии, систематизироваться применительно к поставленным задачам.

Перечень информации, используемой при осуществлении мониторинга правоприменения в Российской Федерации, закреплен Постановлением Правительства РФ от 19.08.2011 № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации». К ней относятся:

- практика судов общей юрисдикции и арбитражных судов;
- практика деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ и иных государственных органов;
- информация о практике применения нормативных правовых актов РФ, поступившая от Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченного РФ при Европейском Суде по правам человека, Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка, а также из Общественной палаты РФ, государственных корпораций, фондов и иных организаций, созданных РФ на основании федерального закона;
- информация, поступившая из общественных, научных, правозащитных и иных организаций;
- информация, почерпнутая из средств массовой информации;
- информация, поступившая от граждан;
- информация, поступившая из иных источников.
- статистическая информация, получаемая на основе статистических показателей и дополняемая отраслевой статистикой органов государственной власти и иных государственных органов;
- социологическая информация, формируемая на основе социологических исследований.

Источники указанной информации могут носить как официальный, так и неофициальный характер. К ним можно отнести:

- программные документы, включая ежегодные послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ;
- планы организационно — технических мероприятий министерств и иных органов государственной власти;
- доклады о результатах и основных направлениях деятельности органов государственной власти;
- прогнозы, например, Программа социально-экономического развития России до 2020 г.;
- аналитические материалы, в том числе, рекомендации научных учреждений;
- данные государственной статистики и отраслевую статистическую информация органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- материалы высших органов судебной власти, в частности, «Вестник Конституционного Суда Российской Федерации», «Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации», «Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации»;
- публикации в средствах массовой информации;
- информация интернет-ресурсов и др.

В Республике Казахстан перечни информации, используемые при проведении правового мониторинга, закреплены в Правилах ведения мониторинга подзаконных нормативных правовых актов⁴ и Методических рекомендациях по проведению правового мониторинга нормативных правовых актов и по подготовке Концепций и проектов нормативных правовых актов, разработанных Министерством юстиции Республики Казахстан (далее — Методические рекомендации)⁵.

Так, общий перечень информации, используемый при анализе действующего законодательного акта и практики его применения, содержится в Методических рекомендациях и включает:

- 1) нормативные правовые акты, в том числе подзаконные, ведомственные акты, регулирующие данные правоотношения;
- 2) обзоры практик применения законодательства, подготовленные государственными органами (Генеральной прокуратурой, Верховным Судом и другими государственными органами);
- 3) информацию, содержащуюся в ежегодных посланиях Президента Республики Казахстан, ежегодных посланиях Конституционного Совета Республики Казахстан Парламенту Республики Казахстан о состоянии конституционной законности в стране;

⁴ Утверждены Постановлением Правительства Республики Казахстан от 25августа 2006 г. № 817.

⁵ <http://www.minjust.kz/ru/node/15896>

4) материалы научно-практических конференций, семинаров, совещаний, проводимых по проблемам действующего законодательства;

5) обращения граждан в государственные органы;

6) материалы, предоставляемые неправительственными организациями;

7) информацию, содержащуюся в средствах массовой информации, в том числе в научных публикациях;

8) результаты социологических исследований по вопросам правоприменения;

9) статистические данные;

10) анализы, проводившиеся ранее по той же или схожей тематике и др.

В свою очередь, в качестве самостоятельного закреплена перечень информации, который необходимо использовать при проведении мониторинга подзаконных нормативных правовых актов. Это связано с тем, что изначально в Республике Казахстан правовой мониторинг осуществлялся только применительно к подзаконным нормативным правовым актам. Отметим, что данные перечни во многом пересекаются, не противоречат друг другу и второй перечень просто конкретизирует виды информации применительно к подзаконным нормативным правовым актам, включая:

1) подзаконные акты, разработанные и (или) применяемые структурными подразделениями и (или) ведомствами уполномоченного органа;

2) нормативные правовые акты, связанные с предметом регулирования рассматриваемых подзаконных актов;

3) результаты анализа и обобщений обращений граждан и рассмотрения актов прокурорского реагирования, поступивших в уполномоченный орган, относительно практики применения подзаконных актов;

4) сведения (включая статистические данные) о применении подзаконных актов и предложения об их совершенствовании, предоставляемые другими подразделениями, а также по запросу уполномоченного органа его территориальными органами и (или) заинтересованными государственными органами;

5) публикации в средствах массовой информации и на WEB-сайтах в общедоступных телекоммуникационных сетях относительно принятия и применения подзаконных актов.

Таким образом, мы видим, что информационное обеспечение является важнейшим элементом правового мониторинга. Однако важно не только определиться с источниками информации, которые могут быть использованы в процессе правового мониторинга, но и закрепить механизм установления видов информации, процедур ее сбора, анализа, передачи и оценки, а также порядок использования аналитических резуль-

татов. Однако, к настоящему моменту этот процесс в Российской Федерации не урегулирован, в Республике Казахстан урегулирован частично.

Так, в разработанных Министерством юстиции Республики Казахстан Методических рекомендациях содержатся правила проведения социологического опроса. В частности, закреплено, что проведение социологических исследований среди населения о качестве законодательства и проблемах, с которыми сталкиваются граждане при его применении возможно в различных местах, где посещение граждан более активизировано, например, в зале ожидания Центров обслуживания населения (во время ожидания гражданами) и т.д. Опрос должен производиться согласно анкете, форма которой представлена в приложении к рекомендациям. При этом предусмотрено, что по итогам заполнения анкеты респонденты могут оставить свои комментарии к каждому ответу, что даст возможность анализировать мотивы принятия решения при выборе ответа, и позволит планировать дальнейшее направление исследования.

Особого внимания заслуживает Закон Республики Казахстан от 22.12.2003 № 510-II «О государственной правовой статистике и специальных учетах»⁶. Данным законом закрепляются понятие, принципы формирования правовой статистической информации, права и обязанности уполномоченного органа и его территориальных органов по ее получению и использованию. При этом, под государственной правовой статистикой понимается отрасль государственной статистики, основанная на централизованной системе ведомственного учета в уголовно-правовой, гражданско-правовой, административно-правовой сферах (ст. 1). Основными ее задачами являются эффективное и достаточное информационное обеспечение государственных органов, физических и юридических лиц о состоянии законности и правопорядка в стране на основе единых статистических принципов и стандартов, а также совершенствование и развитие государственной правовой информационной статистической системы.

Наличие в Республике Казахстан нормативного правового акта, регулирующего правоотношения в сфере получения и использования правовой статистической информации, является важным элементом информационного обеспечения правового мониторинга. Полагаем, что изучение и использование данного опыта было бы полезным и в Российской Федерации. Статистическая информация в России в целом неплохая, что нельзя сказать о ее правовой составляющей. В этой связи, целесообразно принять соответствующий

⁶ СПС «Законодательство стран СНГ».

нормативный правовой акт, например, федеральный закон о правовой статистике.

Вместе с тем, еще раз отметим, что если рассматривать ситуацию в целом, то и в Российской Федерации и в Республике Казахстан отсутствует должный механизм процедуры сбора, анализа и оценки информации. В этой связи, предлагаются следующие рекомендации.

Полагаем, что сбор информации об объекте исследования является одной из основных стадий правового мониторинга. Он должен осуществляться на основе действующих правовых актов, актов судов, официальных отчетов органов государственной власти, статистических данных, в ходе проведения социологических исследований.

По результатам сбора и анализа информации необходимо получить ответы на следующие основополагающие вопросы:

- сформирована ли нормативная основа правового регулирования общественных отношений, являющихся объектом правового мониторинга (приняты или нет необходимые подзаконные, ведомственные акты, нормативные акты субъектов РФ, муниципальные нормативные акты);
- выявлены ли проблемы правоприменительной практики в ходе реализации нормативного правового акта. Если да, то какие и можно ли среди них выявить типичные;
- достаточно ли имеющейся информации от представителей органов исполнительной власти и местного самоуправления по вопросам применения положений нормативного правового акта или необходимо проведение дополнительных мероприятий, например, выездных круглых столов, совещаний с государственными и муниципальными служащими;
- соответствует ли полученная по запросам информация фактическому положению дел в правоприменении нормативного правового акта.

При проведении статистических исследований необходимо определить перечень и источники необходимых статистических данных; в случае необходимости, если доступной статистической информации не достаточно, направить соответствующий запрос в органы статистики; обработать и проанализировать статистические данные о действии исследуемого нормативного акта; оформить выводы исследования.

Еще раз подчеркнем необходимость использования результатов социологических исследований. Изучение правосознания правоприменителей, общественного мнения различных групп населения, представителей гражданского общества, бизнес-структур

позволяет выявить причины низкой эффективности действия закона. В этой связи интересен опыт г. Москвы, где на Управление по связям с органами законодательной и исполнительной власти Правительства Москвы возложена функция по формированию планов социологических опросов по оценке эффективности применения и исполнения законов города Москвы. Причем, что наиболее важно, формирование указанных планов должно осуществляться в соответствии с тематическим планом проведения правового мониторинга на очередной год⁷.

Социологические исследования (опросы) могут проводиться проводятся: органами государственной власти федерального и регионального уровней, органами местного самоуправления; общественными организациями, социологическими центрами, научными организациями, бизнес-сообществами и др.

Формами социологического обеспечения правового мониторинга могут являться изучение правосознания правоприменителей при помощи экспертных оценок, а также анализ общественного мнения различных групп населения. При этом типовая анкета специалиста должна включать следующие блоки:

- состояние правового регулирования;
- уровень эффективности действующего законодательства;
- позитивные и негативные факторы, влияющие на эффективность деятельности органов власти;
- разграничение компетенции;
- основные проблемные вопросы;
- типичные нарушения в сфере регулирования;
- оценка перспектив законодательного регулирования соответствующей сферы и др⁸.

Конечно, данные рекомендации носят общий характер и возможно их уточнение, изменение, расширение, но в целом, полагаем такую структуру возможной для использования в соответствующих методических рекомендациях.

Обобщая вышеизложенное, отметим что отсутствие необходимой методологической основы сбора, анализа и оценки информации как в Российской Федерации, так и в Республике Казахстан, является определенным препятствием для проведения правового мониторинга в тех масштабах, которые могут

⁷ Постановление Правительства Москвы от 13 марта 2007 г. № 164-ПП (ред. от 24.08.2010 г.) «О формировании системы правового мониторинга в городе Москве и внесении изменений в отдельные правовые акты города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы, 28.03.2007, № 18.

⁸ См. подробнее: Тихомиров Ю.А., Павлушкин А.В., Горохов Д.Б., Чеснокова М.Д., Черепанова Е.В., Глазкова М.Е. Об организации и проведении правового мониторинга // Журнал российского права, 2010, № 6.

дать заметные результаты как внутри каждого из обозначенных государств, так и на межнациональном уровне. В обозначенных государствах осуществляются определенные шаги в данном направлении, но пока они носят точечный характер. Вместе с тем, вопросы сбора, анализа и оценки информации являются неотъемлемой частью методического

обеспечения правового мониторинга. Его решение позволит совершенствовать процедуру проведения правового мониторинга как внутри каждого из обозначенных государств, так и в рамках межгосударственных объединений, участниками которых являются Российская Федерация и Республика Казахстан.

Библиографический список:

1. Указ Президента РФ от 20.05.2011 № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации».
2. Постановление Правительства РФ от 19.08.2011 № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации».
3. Закон Республики Казахстан от 24.03.1998 № 213-1 «О нормативных правовых актах».
4. Закон Республики Казахстан от 22.12.2003 № 510-III «О государственной правовой статистике и специальных учетах».
5. Указ Президента Республики Казахстан от 27.04.2010 № 976 «Об утверждении Правил подготовки, согласования, представления на подпись проектов актов и поручений Президента Республики Казахстан, осуществления контроля за исполнением актов и поручений Президента Республики Казахстан и проведения мониторинга нормативных правовых указов Президента Республики Казахстан».
6. Постановление Правительства Республики Казахстан от 25.08.2006 № 817 «Об утверждении Правил ведения мониторинга подзаконных нормативных правовых актов».
7. Постановление Правительства Республики Казахстан от 25августа 2006 года № 817 « Об утверждении Правил ведения мониторинга подзаконных нормативных правовых актов».
8. Тихомиров Ю.А., Павлушкин А.В., Горохов Д.Б., Чеснокова М.Д., Черепанова Е.В., Глазкова М.Е. Об организации и проведении правового мониторинга // Журнал российского права. 2010. № 6.

References (transliteration):

1. Tikhomirov Yu.A., Pavlushkin A.V., Gorokhov D.B., Chesnokova M.D., Cherepanova E.V., Glazkova M.E. Ob organizatsii i provedenii pravovogo monitoringa // Zhurnal rossiyskogo prava. 2010. № 6.