

УДК 340.130
URL: <http://hdl.handle.net/11435/2126>

Прокопьева Н. В., Иванов И. В.
С. 155–160.

Н. В. ПРОКОПЬЕВА,
кандидат юридических наук,

И. В. ИВАНОВ,
аспирант

Чувашский государственный университет им. И. Н. Ульянова, г. Чебоксары, Россия

ПОНЯТИЕ И ПРИНЦИПЫ МОНИТОРИНГА ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Цель: дать определение понятия *мониторинг правоприменения*, выявить его роль и место в системе контроля за качеством законодательства и его правоприменением, сформулировать принципы его осуществления.

Методы: в ходе исследования применялись как общенаучные методы (метод диалектического познания), так и частнонаучные: методы анализа и синтеза, экстраполяции, сравнительного анализа, статистический, формально-юридический, логический и другие методы.

Результаты: на основе анализа разноуровневых нормативных правовых актов, трудов современных исследователей юридических проблем мониторинга правоприменения раскрывается понятие, содержание, принципы *мониторинга правоприменения* с теоретико-правовой точки зрения, его место и значение в построении правового государства; обосновывается место и роль мониторинга правоприменения в политико-правовой системе Российской Федерации; предлагаются способы его совершенствования и оптимизации с позиции юридической науки.

Научная новизна: авторами предпринята одна из первых попыток обобщения теоретических основ *мониторинга правоприменения* и предложена авторская классификация принципов *мониторинга правоприменения*.

Практическая значимость: на основе теоретических выводов авторами предлагаются способы и направления совершенствования законодательства, регулирующего мониторинг правоприменения, направленные на улучшение качественного уровня его процедуры и результативности.

Ключевые слова: мониторинг правоприменения; принципы мониторинга правоприменения; правоприменительный процесс; реализация права; нормативные правовые акты; Конституционный Суд Российской Федерации; Европейский Суд по правам человека.

Введение

Стремительное развитие общественных отношений в Российской Федерации в последнее десятилетие влечет за собой принятие массива разнонаправленных нормативно-правовых актов. Справедливое стремление государства упорядочить государственно и общественно значимые общественные отношения оправдывает количественный показатель законодательного продукта. Тем не менее качество нормативных правовых актов, проработанность законодательной техники и стилистики изложения в таких условиях неизбежно порождает разночтения и различия в правоприменительной практике, что является нарушением единства правового пространства, закрепленного Конституцией Российской Федерации¹. Теоретико-правовые про-

блемы *мониторинга правоприменения* достаточно активно исследуются в современной юридической науке. Так, О. А. Чванов, исследуя теоретико-правовые основы механизма правоприменения, делает выводы о необходимости мониторинга правоприменения [1, с. 6–7]. И. В. Жужгов рассматривает мониторинг правоприменения как один из элементов мониторинга правового пространства [2, с. 8]. Представляет интерес исследование проблемы С. А. Варковой, по результатам которого ею предложены способы взаимодействия органов государственной власти с институтами гражданского общества [3, с. 10]. Актуальные проблемы теории и практики мониторинга правоприменения исследованы в коллективном труде Д. Б. Горохова, В. И. Радченко, Н. Н. Черногора и других ученых, по результатам которого предложено определение понятия *мониторинг правоприменения* и названы способы его совершенствования [4, с. 232]. Правоприменение и мониторинг его эффективности находятся в поле

¹ Конституция Российской Федерации от 25.12.1993 (с изм. от 30.12.2008). URL: <http://www.rg.ru/2009/01/21/konstitucia-dok.html> (дата обращения: 21.05.2015).

зрения теоретиков права, например, А. В. Кашанин, Ю. А. Тихомиров, С. В. Третьяков [5]. Представляет интерес исследование М. Ю. Осипова, в котором одним из способов оценки эффективности правовых процессов называется мониторинг правоприменения [6, с. 150]. Вместе с тем остается недостаточно разработанным и требующим всестороннего исследования вопрос о принципах мониторинга правоприменения.

Результаты исследования

Как отмечает ряд исследователей-правоведов, понятие *мониторинг* часто употребляется научным сообществом и проникает во все новые сферы юридической науки и практики [7]. Юридическая наука выдает различные определения мониторинга. М. Новицкий и З. Фиалова определяют мониторинг как планомерное, систематическое, проводимое по определенной схеме изучение определенного фрагмента социальной действительности [8, с. 13]. Л. В. Тихомирова и М. Ю. Тихомиров придерживаются мнения, что это система наблюдений, оценки, прогноза, состояния и динамики какого-либо явления, процесса или иного объекта с целью его контроля, управления его состоянием, охраны, выявления его соответствия желаемому результату или первоначальным предположениям [9, с. 502]. Ю. Г. Арзамасов и Ю. Я. Наконечный определяют мониторинг правоприменения как составляющую часть мониторинга законодательства [10, с. 8–9; 11, с. 26]. Задачей теории государства и права на данном этапе является выработка научно обоснованной концепции мониторинга правоприменения. *Мониторинг правоприменения*, согласно Указу Президента РФ № 657 «О мониторинге в Российской Федерации» от 20.05.2011 (далее – Указ)², – это комплексная и плановая деятельность, осуществляемая федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий по сбору, обобщению, анализу и оценке информации для обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) нормативных правовых актов (п. 2 Указа). Цель мониторинга правоприменения в соответствии с ее нормативным содержанием, закрепленном в п. 3 Указа – совершенствование законодательства Российской Федерации. Для более полного понимания

содержания мониторинговой деятельности в сфере правоприменения представляется необходимым подробнее остановиться на определении целей мониторинга.

Как отмечает Л. Н. Берг, конечной целью мониторинга правоприменительной практики является формирование системы, обеспечивающей реализацию основного конституционного принципа организации и деятельности публичной власти Российской Федерации, в соответствии с которыми права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием [7]. Мониторинг правоприменения делится на текущий и оперативный. *Текущий мониторинг* осуществляется на регулярной основе в отношении отрасли (подотрасли) законодательства и группы нормативных правовых актов. *Оперативный мониторинг* осуществляется в течение первого года действия нормативных правовых актов Российской Федерации, выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации и постановлений Европейского Суда по правам человека. Мониторинг правоприменения включает в себя сбор, обобщение, анализ и оценку практики применения, в том числе Конституции Российской Федерации, федеральных и федеральных конституционных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. Учитывается также практика применения нормативных правовых актов СССР и РСФСР, действующих на территории России³.

При осуществлении мониторинга используется:

- практика судов общей юрисдикции и арбитражных судов;
- практика деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- информация, поступившая из общественных, научных, правозащитных и иных организаций;
- информация из средств массовой информации;
- информация, поступившая от граждан [12].

Наличие достаточно нового института правового мониторинга обуславливает различие в подходах к нормативному определению принципов мониторинговой

² О мониторинге правоприменения в Российской Федерации: Указ Президента РФ № 657 от 20.05.2011 (в ред. Указа Президента РФ № 529 от 25.07.14) // СЗ РФ. 2011. № 21. Ст. 2930.

³ Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации № 694 от 19.08.2011 // СЗ РФ. 2011. № 35. Ст. 5081.

деятельности в сфере правоприменения региональным законодательством. Так, законом Калужской области № 407-ОЗ от 21.03.12 «О мониторинге правоприменения нормативно-правовых актов мониторинга правоприменения нормативных правовых актов Калужской области» предусмотрены 5 принципов, в числе которых: плановость; непрерывность; целенаправленность, системность и комплексность; полнота, всесторонность и объективность; гласность (информационная открытость)⁴. В соответствии с Постановлением Законодательного собрания Приморского края № 422 от 31.10.2012 «О положении и порядке проведения мониторинга правоприменения нормативных правовых актов Приморского края, принятых Законодательным собранием Приморского края» закрепляются:

– *принцип целенаправленности*: мониторинг осуществляется для совершенствования принимаемых Законодательным Собранием нормативных правовых актов;

– *принцип объективности*: мониторинг проводится путем всестороннего изучения официальной информации о реализации законов Приморского края, принятых подзаконных и правоприменительных актов, судебной практики по вопросам применения нормативных правовых актов Приморского края;

– *принцип планирования*: мониторинг осуществляется на плановой основе;

– *принцип гласности*: информация о проведении мониторинга и доклад о результатах мониторинга являются открытыми, доступными, размещаются на официальном сайте Законодательного Собрания в информационно-коммуникационной сети Интернет⁵.

Постановление Государственного совета Чувашской Республики № 316 «О положении о мониторинге правоприменения в Государственном совете Чувашской Республики» от 28.05.2013⁶ и Постановление

Кабинета Министров Чувашской Республики № 634 «Об организации мониторинга правоприменения в Чувашской Республике» от 28.12.2011⁷ не содержат принципов осуществления мониторинговой деятельности.

Теорией права выработаны принципы государственной деятельности, с учетом которых можно определить принципиальные основы мониторинга правоприменения. Достаточно известным основанием для классификации принципов какой-либо государственной деятельности является их деление в зависимости от вида правоотношений на материальные и процессуальные.

Нами предлагается традиционная классификация принципов на общеправовые и специальные, т. е. применимые к регулированию определенных видов отношений.

К общеправовым, как и большинство исследователей проблем мониторинга правоприменения, предлагаем отнести: принцип законности, принцип демократизма, конкретно-исторический принцип, принцип объективности и беспристрастности, принцип всесторонности исследования, принцип исторического и логического единства, принцип системности. Общеправовой принцип законности означает точное соблюдение государственными органами и должностными лицами законодательства в процессе мониторинга правоприменения; принятие в результате правоприменительной деятельности юридических актов установленной формы. Общеправовой принцип демократизма, который означает наличие значительного числа субъектов-участников процесса мониторинга правоприменения.

Посредством конкретно-исторического принципа выясняется содержание новых фактов, явлений, дополняются устоявшиеся взгляды, на основе новых научных положений.

Принципы объективности и беспристрастности при анализе правоприменительной практики посредством мониторинга выявляют юридические факты.

Всесторонность исследования правоприменительных процессов и явлений означает определение всех взаимосвязей трактуемого явления с учетом всех внешних факторов влияния, устранение случайностей, искажающих сущность вопроса рассмотрения.

⁴ О мониторинге правоприменения нормативно-правовых актов Калужской области: закон Калужской области № 407-ОЗ от 21.03.12. URL: <http://docs.cntd.ru/document/464900664> (дата обращения: 22.04.15).

⁵ О положении о порядке проведения мониторинга правоприменения нормативных правовых актов Приморского края, принятых Законодательным собранием Приморского края: Постановление Законодательного собрания Приморского края № 422 от 31.10.2012 // Законодательство Российской Федерации. URL: <http://lawsrf.ru/region/documents/498600/> (дата обращения: 22.04.15).

⁶ О положении о мониторинге правоприменения в Государственном совете Чувашской Республики: Постановление Государственного совета Чувашской Республики № 316 от 28.05.2013. URL: <http://docs.cntd.ru/document/473607105> (дата обращения: 22.04.15).

⁷ Об организации мониторинга правоприменения в Чувашской Республике: Постановление Кабинета Министров Чувашской Республики № 634 от 28.12.2011 // Вести Чувашии. 2012. № 1.

Принцип исторического и логического единства. В ходе мониторинга правоприменения этот принцип позволяет установить процесс развития и становления исследуемого объекта, внешние и внутренние логические связи.

Принцип системности в мониторинге правоприменения используется при его оценке как целостного явления – совокупности элементов, в установлении связей между ними, выделение из их числа системообразующих факторов.

К числу специальных принципов мониторинга правоприменения как особого вида государственной деятельности, на наш взгляд, можно отнести: принцип открытости и гласности, принцип обязательности, принцип легальности и объективности, принцип информационной всеохватности, принцип программно-целевого и планового обеспечения, принцип финансовой обеспеченности, принцип единства теории и практики.

Принцип открытости и гласности включает в себя требование беспрепятственного доступа к материалам и информации по мониторингу правоприменения.

Принцип обязательности предполагает обязательность реализации всех действующих правовых актов.

Принцип объективности и легальности: сбор, анализ и оценка информации о результатах правотворческой деятельности и реализации нормативных правовых актов на основе принятых субъектами правового мониторинга юридических документов, устанавливающих порядок организации, способы и сроки деятельности и использования полученных данных.

Принцип информационной всеохватности означает, что сбор, анализ и оценка распространяются на информацию о результатах нормотворческой деятельности, реализации нормативных правовых актов, правоприменительных актов, включая и акты толкования и интерпретации.

Принцип программно-целевого и планового обеспечения означает планирование прогнозов мониторинга и его результатов.

Принцип финансовой обеспеченности означает гарантированность осуществления мониторинга правоприменения исключительно за счет бюджетных средств разных уровней.

Принцип единства теории и практики характеризует обусловленность практической деятельности научными положениями мониторинга правоприменения.

Выводы

Для получения объективных и практически полезных результатов мониторинга правоприменения необходимо придерживаться принципов, выработанных юридической наукой. Следует закрепить перечисленные принципы как в федеральном законодательстве, устанавливающем общие положения мониторинга правоприменения, так и на уровне законодательства субъектов Российской Федерации.

Список литературы

1. Чванов О.А. Механизм правоприменения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1995. 19 с.
2. Жужгов И.В. Мониторинг правового пространства Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2006. 21 с.
3. Наконечный Я.Е. Мониторинг законодательства и правоприменительной практики: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. 183 с.
4. Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики: монография / Д.Б. Горохов, В.И. Радченко, Н.Н. Черногор и др.; под ред. Н.Н. Черногора. М.: Изд-во Международного юридического института, 2010. 450 с.
5. Правовые акты: оценка последствий: науч.-практ. пособие / А.В. Кашанин, Ю.А. Тихомиров, С.В. Третьяков и др.; отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М.: Юриспруденция, 2011. 224 с.
6. Осипов М.Ю. Правовые процессы и их эффективность. М.: NOTABENE, 2010. 220 с.
7. Берг Л.Н. Мониторинг правоприменительной практики. URL: http://www.bmpravo.ru/show_stat.php?stat=324 (дата обращения: 22.04.15).
8. Новицкий М., Фиалова З. Мониторинг прав человека. Хельсинский фонд по правам человека. Варшава, 2001.
9. Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. Изд. 5 е, доп. и перераб. / под ред. М.Ю. Тихомирова. М., 2001. 927 с.
10. Арзамасов Ю.Г., Наконечный Я.Е. Техника правового мониторинга в нормотворческом процессе. М.: ПараГраф, 2012. 199 с.
11. Арзамасов Ю.Г., Наконечный Я.Е. Мониторинг в правотворчестве: теория и методология. М. МГТУ им. Н.Э. Баумана, 2009. 160 с.
12. Гунин А.И. Мониторинг правоприменения. URL: <http://www.novodar.ru/index.php/crimes/214-lawlaw/4548-mpre-09-2011> (дата обращения: 22.04.15).

В редакцию материал поступил 18.05.15

© Прокопьева Н. В., Иванов И. В., 2015

Информация об авторах

Прокопьева Надежда Викторовна, кандидат юридических наук, заведующий кафедрой теории и истории государства и права, Чувашский государственный университет им. И. Н. Ульянова

Адрес: 428034, г. Чебоксары, ул. Университетская, 38, тел.: (8352) 45-12-04

Иванов Иван Валерьевич, аспирант кафедры теории и истории государства и права Чувашский государственный университет им. И. Н. Ульянова

Адрес: 428034, г. Чебоксары, ул. Университетская, 38, тел.: (8352) 45-12-04

E-mail: chuvtgip@rambler.ru

Как цитировать статью: Прокопьева Н.В., Иванов И.В. Понятие и принципы мониторинга правоприменения: теоретико-правовой аспект // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 2. С. 155–160.

N. V. PROKOPYEVA,

PhD (Law),

I. V. IVANOV,

post-graduate student

Chuvash State University named after I.N. Ulyanov, Cheboksary, Russia

CONCEPT AND PRINCIPLES OF THE MONITORING OF LAW ENFORCEMENT: THEORETICAL-LEGAL ASPECT

Objective: to give the definition of law enforcement monitoring, to identify its role and place in the system of legislation quality control and its enforcement, to formulate the principles of its implementation.

Methods: general scientific methods were applied (method of dialectical cognition), as well as specific scientific methods of analysis and synthesis, extrapolation, comparative analysis, statistical, formal-legal, logical and other methods.

Results: basing on the analysis of regulations of different levels, works of modern researches of the legal problems of the enforcement monitoring, the concept, content and principles of monitoring enforcement were disclosed from the theoretical and legal viewpoints; its place and importance in building the lawful state are shown; the role and place of law enforcement in the political-legal system of the Russian Federation are explained; ways to improve and optimize its position from the viewpoint of the legal science are proposed.

Scientific novelty: the authors have made one of the first attempts to summarize the theoretical foundations of law enforcement monitoring and propose the author's classification of the principles of law enforcement monitoring.

Practical value: basing on the theoretical findings, the authors propose ways and directions of improvement of the legislation regulating law enforcement aimed at improving the quality of its procedures and effectiveness.

Key words: law enforcement monitoring; principles of law enforcement monitoring; law enforcement process; enforcement of rights; normative legal acts, Constitutional Court of the Russian Federation; the European Court on Human Rights.

References

1. Chvanov, O.A. *Mekhanizm pravoprimereniya: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk* (Mechanism of law enforcement: abstract of PhD (Law) thesis). Saratov, 1995, 19 p.
2. Zhuzhgov, I.V. *Monitoring pravovogo prostranstva Rossiiskoi Federatsii: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk* (Monitoring of the legal space of the Russian Federation: abstract of PhD (Law) thesis). Stavropol', 2006, 21 p.
3. Nakonechnyi, Ya.E. *Monitoring zakonodatel'stva i pravoprimeritel'noi praktiki: dis. ... kand. jurid. nauk* (Monitoring of legislation and law enforcement practice: PhD (Law) thesis). Moscow, 2013, 183 p.
4. Gorokhov, D.B., Radchenko, V.I., Chernogor, H.H. *Pravovoi monitoring: aktual'nye problemy teorii i praktiki: monografiya* (Legal monitoring: topical issues of theory and practice: monograph). Moscow: Izd-vo Mezhdunarodnogo yuridicheskogo instituta, 2010, 450 p.
5. Kashanin, A.B., Tikhomirov, Yu.A., Tret'yakov, C.B. *Pravovye akty: otsenka posledstviy: nauch.-prakt. posobie* (Legal acts: estimating the consequences: scientific-practical tutorial). Moscow: Yurisprudentsiya, 2011, 224 p.
6. Osipov, M.Yu. *Pravovye protsessy i ikh effektivnost'* (Legal procedures and their efficiency). Moscow NOTABENE, 2010, 220 p.
7. Berg, L.N. *Monitoring pravoprimeritel'noi praktiki* (Monitoring of law enforcement practice), available at: http://www.bmpravo.ru/show_stat.php?stat=324 (accessed: 22.04.15).
8. Novitskii, M., Fialova, Z. *Monitoring prav cheloveka. Khel'sinskii fond po pravam cheloveka* (Monitoring of rights. Helsinki fund on human rights). Varshava, 2001.
9. Tikhomirova, L.V., Tikhomirov, M.Yu. *Yuridicheskaya entsiklopediya* (Juridical encyclopedia). Moscow, 2001, 927 p.

10. Arzamasov, Yu.G., Nakonechnyi Ya.E. *Tekhnika pravovogo monitoringa v normotvorcheskom protsesse* (Technique of legal monitoring in law-making procedure). Moscow: ParaGraf, 2012, 199 p.
11. Arzamasov, Yu.G., Nakonechnyi, Ya.E. *Monitoring v pravotvorchestve: teoriya i metodologiya* (Monitoring in law-making: theory and methodology). Moscow: MGТУ im. N.E. Baumana, 2009, 160 p.
12. Gunin, A.I. *Monitoring pravoprimereniya* (Monitoring of law enforcement), available at: <http://www.novodar.ru/index.php/crimes/214-lawlaw/4548-mpe-09-2011> (accessed: 22.04.15).

Received 18.05.15

Information about the authors

Prokopyeva Nadezhda Viktorovna, PhD (Law), Head of the Chair of the Theory and History of Law and State, Chuvash State University named after I.N. Ulyanov

Address: 38 Universitetskaya Str., 428034, Cheboksary, tel.: (8352) 45-12-04

Ivanov Ivan Valeryevich, post-graduate student of the Chair of the Theory and History of Law and State, Chuvash State University named after I.N. Ulyanov

Address: 38 Universitetskaya Str., 428034, Cheboksary, tel.: (8352) 45-12-04

E-mail: chuvtgip@rambler.ru

For citation: Prokopyeva N.V., Ivanov I.V. Concept and principles of the monitoring of law enforcement: theoretical-legal aspect. *Aktual'nye problemy ekonomiki i prava*, 2015, no. 2, pp. 155–160.

© Prokopyeva N. V., Ivanov I. V., 2015

ПОЗНАНИЕ

Все о коррупции и противодействии ей: терминологический словарь / под общ. ред. И. И. Бикеева, П. А. Кабанова ; Институт экономики, управления и права (г. Казань) : серия в 3 т. Т. 2. – Казань: Изд-во «Познание» Института экономики, управления и права, 2014. – 228 с. (Серия: Противодействие коррупции).

Словарь содержит широкий круг расположенных в алфавитном порядке терминов и их определений с пояснениями, посвященных различным аспектам коррупции и противодействия ей. Включены термины как научные, официальные, используемые в нормативных актах, так и неофициальные, в том числе жаргонные, распространенные в различных сферах практической жизни и относящиеся к рассматриваемым явлениям.

Будет полезен всем интересующимся состоянием коррупции, формированием и реализацией национальной (федеральной, региональной, ведомственной или муниципальной) антикоррупционной политики, в том числе студентам, аспирантам, научным и педагогическим работникам, сотрудникам судебных и правоохранительных органов, служащим органов публичной власти, общественным и политическим деятелям.