



Правовое государство: теория и практика

№ 1 (35) 2014

*Модернизация политической системы
ближайший путь к правовому государству*

Наш вывод

В номере:

- Проблемы построения правового государства
- Развитие многонациональных государств
- Институты правового государства и местное самоуправление
- Межпарламентское сотрудничество

ТЕМА НОМЕРА : Конституционализм и правовое государство



СОДЕРЖАНИЕ

КОЛОНКА ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА.....	6
Конституционализм и правовое государство.....	6
СТАТЬИ.....	10
Арзамасов Ю.Г. Проблемы построения правового государства в России и роль правового мониторинга в их реализации.....	10
Мухаметшин Ф.Б. Судебная реформа 1864 года глазами современников.....	20
Кудрявцева А.В., Петров А.В. Становление и развитие института подготовки дела к судебному заседанию в России: историко-правовой аспект.....	24
Баишева З.В. Изложение фактических обстоятельств дела в судебной речи (на примере обвинительных речей А.Ф. Кони).....	33
Султанов А.Х. К вопросу о развитии многонациональных государств после второй мировой войны.....	38
Мурзабулатов У.М. Концептуальные пробелы в законодательстве об исполнительном производстве.....	44
Коструба А.В. Цель правопрекращающей сделки как определяющее условие наступления ее последствий.....	48
Азнагулова Г.М. Прецедентный характер решений высших судебных органов в России.....	54
Хатыпов Р.Н., Николаев Е.М., Скоблик М.С. Проблемы обеспечения законных интересов потерпевших в уголовном судопроизводстве России.....	59
Исхаков Э.Р., Гринзовский А.М. Идеи по развитию санитарного законодательства российской империи конца XIX начала XX веков в научных трудах И.П. Скворцова.....	64
Раянов М.Ф. Законодательство Республики Башкортостан в сфере труда и занятости в международно-правовом измерении.....	70
Михеев Д.С. Совершенствование правового регулирования взаимодействия гражданских институтов с органами местного самоуправления.....	75
Янгазина Р.У. Актуальные правовые проблемы в современной России с позиции либертарной концепции В.С. Нерсисянца.....	80
Галиев Ф.Ф. Логические основания стадий применения права.....	86
МЕЖДУНАРОДНАЯ РУБРИКА.....	92
Муллагалеева Р.Р. Международное межпарламентское сотрудничество в условиях федеративного государства.....	92
Миннихметова К.И. К вопросу об имплементации норм международного права в российское законодательство.....	97
НАУЧНЫЕ СООБЩЕНИЯ.....	103
Герасимов А.П., Пономарева Е.В. О термине «экономическая безопасность» и его законодательном определении.....	103
Муратшина Г.П. Особое мнение судьи в гражданском судопроизводстве.....	111
Исламова Р.И. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации в вопросах защиты прав несовершеннолетних.....	115
Надтачаев П.В., Улимаев Р.Ю. К вопросу о реформировании обязательственных отношений в проекте Федерального закона «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую гражданского кодекса РФ, а также отдельные законодательные акты РФ».....	120



Ю.Г. Арзамасов

ПРОБЛЕМЫ ПОСТРОЕНИЯ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА В РОССИИ И РОЛЬ ПРАВОВОГО МОНИТОРИНГА В ИХ РЕАЛИЗАЦИИ

В статье обозначены основные проблемы построения гражданского общества и правового государства в России. Сделан вывод о регулятивных возможностях норм-деклараций. Автор доказывает, что современным инструментом диагностики реализации норм Конституции является правовой мониторинг. Предлагается классификация инструментов правового мониторинга. Особое внимание уделено оценке регулирующего воздействия. Актуализирована проблема создания научно обоснованных методик проведения антикоррупционного мониторинга.

Ключевые слова: правовое государство, признаки правового государства, гражданское общество, права и свободы человека и гражданина, конституционные нормы, правовой мониторинг, мониторинг нормативных правовых актов, инструменты правового мониторинга, оценка регулирующего воздействия, антикоррупционный мониторинг.

Y.G. Arzamasov

PROBLEMS OF RULE-OF-LAW STATE FORMATION IN RUSSIA AND THE ROLE OF THE LEGAL MONITORING IN THEIR REALISATION

The article outlines the main problems of building of the civil society and the rule-of-law state in Russia. It is concluded that the regulatory capabilities of norm-declarations. The author argues that the modern diagnostic tool for the implementation of the Constitution provisions is the legal monitoring. The author offers the classification of legal monitoring tools. Particular attention is paid to the regulatory impact assessment. The problem of creating scientifically based techniques for the anti-corruption monitoring is actualised.

Keywords: the rule-of-law state, features of the rule-of-law state, civil society, human rights and freedoms, constitutional provisions, legal monitoring, monitoring of regulations, instruments of legal monitoring, regulatory impact assessment, anti-corruption monitoring.

В современных условиях модернизации России большое внимание уделяется как практике, так и научным мнениям о построении правового государства. В Конституции Российской Федерации 1993 г., как и в ряде современных государств (Испания, ФРГ, Республика Молдова и др.), закреплён лозунг об их правовом характере.

Однако, в большинстве своем данные лозунги далеки от реальности, поскольку для создания правового государства недостаточно только его провозглашения. Формирование правового государства - компания ни двух-трех лет,

это длительный и трудный путь общественного развития, при котором необходимо переходить от одного качественного этапа модернизации социальных институтов и отношений к другому.

Таким образом, закреплённую в Конституции декларацию о правовом государстве следует рассматривать как определённую цель, либо как программу, что на «бумаге» может быть несколько шире, а на практике несколько уже усеченной, поскольку чиновники часто во главу угла ставят принцип целесообразности, попирая нормы права. В



связи с этим понимание правового государства как определенной цели или программы имеет определенную перспективу в нашем государстве.

Хотя в проекте Конституции А.А. Собчака - С.С. Алексеева изначально была другая формулировка, там говорилось, что Россия «утверждает себя правовым государством». Такая норма, если бы она была принята, хотя и носила бы декларативный характер, но реально бы отражала сложившееся положение вещей, поскольку утверждать можно долго, делая определенные шаги вперед к идеалу, а может быть и назад, причем не нарочно, а в связи с объективными обстоятельствами государственного развития (экономический кризис, введение чрезвычайных положений и т.п.).

В связи с этим сегодня не только представители гуманитарных наук, но и все граждане России для реального построения правового государства должны четко понимать значение термина «правовое государство». Это касается и представителей власти, речь здесь идет не только о Президенте и федеральных министрах, но и о других лицах, занимающих высшие государственные должности.

Тем не менее, дать формулировку правового государства не так просто, поскольку в новейшей истории России существовали и существуют различные взгляды на данное понятие, которое основывается на определенных принципах. К примеру, в Программе КПСС, принятой на XXVIII съезде КПСС говорилось, что партия выступает за упрочение правового государства, в котором исключается диктатура какого-либо класса, партии, группировки, управленческой бюрократии, обеспечивает всем гражданам доступ к участию в государственных и общественных делах, к занятию любых должностей; государство и граждане связаны взаимной ответственностью при безусловном верховенстве закона и равенстве всех перед законом.

Некоторые ученые также одним из признаков правового государства

провозглашали «верховенство закона», либо «господство закона» (В.Н. Кудрявцев, Е.А. Лукашова). Но история права дает нам немало свидетельств, когда законы ущемляли права и свободы человека и гражданина, посягали на его естественные права. Примером тому законы нацистской Германии, а также законы, инициированные Аугусто Пиночетом в Чили и т.д. Не лишним будет вспомнить известный всем Федеральный закон от 22.08.2004 г., (в народе его называли «Законом о монетизации льгот»), который ограничил социальные права пенсионеров в России.

Однако большинство теоретиков права высказались в пользу признака верховенства права (В.В. Лазарев, С.В. Липень, Л.А. Морозова, В.М. Сырых и др.).

Такая разноголосица, которую на первый взгляд, можно объяснить реализацией принципа научности, наличием разных подходов и научных школ, плюрализмом мнений и т.д., имеет серьезные последствия для реализации идеи в современную действительность. Данную точку зрения разделяет и профессор Ф.М. Раянов, отмечая, что «основная трудность в реализации идеи правового государства в современной России упирается в непонимание его сути и типологического содержания»⁹.

Между тем, нельзя со счетов сбрасывать и экономическое благосостояние стран, которое хотя и не напрямую, но все же способствует становлению правового государства, например, в реализации принципа социально-экономических прав граждан. Хотя, конечно, существуют экономически благополучные государства, в которых широкое распространение имеют нарушения прав человека. К примеру, в Индексе Восприятия Коррупции, составленном в 2012 году международным движением по противодействию коррупции Transparency International,

⁹ Раянов Ф.М. Проблемы теории и практики правового государства. Уфа. 2013. С.272.



Китай занял 80-ое место из 176 возможных.

Следует заметить, что сам термин «правовое государство» появился в начале XIX в., тогда он активно стал использоваться в трудах немецких ученых К.Т. Велькера, Р. Фон Моля и др., а так как российские ученые, как правило, интересовались трудами немецких коллег больше, чем английских и американских, этому способствовала сложившаяся правовая система, то в России идея правового государства стала иметь много общего именно с германской доктриной Rechtsstaat, от которой произошел термин «правовое государство». Идеи правового государства нашли отражение и в трудах таких дореволюционных мыслителей и государственных деятелей, как: П.И. Пестель, Н.Г. Чернышевский, Г.Ф. Шершеневич, П.А. Столыпин и др..

После Октябрьской революции 1917 г. идеи правового государства в нашей стране были заменены требованиями революционного сознания, а затем полностью запрещены. Сама идея правового государства была признана вредной буржуазной теорией. Такое положение вещей привело к установлению антидемократического, тоталитарного режима, в котором ущемлялись права и свободы граждан.

Только в середине 80-х годов партийное и советское руководство обратилось к таким ценностям правового государства, как: «демократия», «свобода печати», «свобода слова». Была выдвинута идея строительства «социалистического правового государства».

Сегодня идея правового государства, хотя и закреплена в Конституции, для реализации ее необходимо утвердить и воплотить в жизнь посредством правовых средств и политических решений не одну какую-либо программу (продовольственную, «500 дней» и т.п.), а целый блок научно обоснованных концептуальных документов.

Здесь следует отметить, что нормы-декларации, закреплённые в Конституции

в отличие от других деклараций имеют такую особенность, как обладание регулятивными возможностями. Этим они дистанцируются от других деклараций. Как утверждал профессор Г.В. Мальцев, «Декларативное положение, не имеющее регулятивного потенциала и перспектив действия в качестве регулятора, скорее всего, не будет включено в текст конституции. Этого просто не позволит опыт конституционализма»¹⁰.

В современных условиях с понятием правового государства тесно связано понятие «гражданское общество». Это объясняется, прежде всего, тем, что среди признаков правового государства современные ученые называют и наличие развитого гражданского общества. Действительно, правовое государство и гражданское общество – это стороны одной медали. Правовое государство развивается успешно только вместе с гражданским обществом, поэтому их не следует противопоставлять. Наоборот, эти понятия взаимно дополняют друг друга и без построения развитого гражданского общества нельзя построить правовое государство.

Таким образом, чтобы понять сущность правового государства необходимо рассмотреть понятие «гражданское общество».

Гражданское общество – это не все общество с его многогранностью и многосубъектностью, эта только определенная часть социума, хотя и довольно значительная, которая находится в негосударственной власти и его институтов и включает в себя совокупность всех негосударственных институтов и, естественно, отношений, выражающих законные интересы различных по имущественному и социальному положению граждан. В основе гражданского общества лежат рыночные отношения и институты буржуазного общества (частная собственность, свободная конкуренция и т.д.). При этом основным субъектом

¹⁰ Мальцев Г.В. Социальные основания права. – М., 2007. С. 689.



гражданского общества, способным к прогрессивному развитию, к модернизации различных общественных институтов, является средний класс, способный производить материальные и духовные блага. В развитом гражданском обществе – это большая, инициативная группа людей, обладающих недвижимостью, транспортом и иной собственностью, то есть, люди, которым есть что терять, однако богатыми их еще нельзя назвать, но они стремятся изо дня в день улучшить свое благосостояние. При этом, работая, главным образом на себя, они улучшают и общество в целом.

Поэтому одной из проблем построения гражданского общества, а значит и правового государства в России, является создание социальных, экономических, финансовых, политических и других условий, направленных на увеличение среднего класса.

Помимо среднего класса, к элементам гражданского общества следует отнести семью, частную жизнь людей, их обычаи и традиции, различные виды кооперации, общественные организации, а также органы местного самоуправления. При этом важной особенностью гражданского общества, которое фактически уже создано на Западе, является то, что практически все его институты создавались «снизу», то есть посредством инициативы народных масс, а не по воле государства, как это происходило в России, когда советские органы были попросту заменены такими институтами гражданского общества как органы местного самоуправления.

В связи с этим, важной задачей в России является создание общества, свободного от давлений государственных структур, ограничивающих права и свободы граждан. Нужна реальная, а не декларированная система гарантий гражданского общества от административного произвола чиновников различного ранга. На сегодняшний день гражданское общество, как и правовое государство, в России находятся еще в

процессе формирования. Это обусловлено, прежде всего, историей российской государственности и теми последствиями тоталитарного строя, которые преодолевает наше государство. Среди них низкий уровень правового сознания и, соответственно, правовой культуры, как общества в целом, так и многих руководителей, которые в соответствии со своей психологией, либо уже правовой деформацией, просто не приемлют идеи свободы и демократии, приоритет прав и свобод человека, прямого действия норм Конституции, важной роли органов местного самоуправления в механизме государства.

Между тем, помимо гражданского общества существуют и другие признаки правового государства. К ним следует отнести: верховенство правового закона, то есть закона, который направлен на реализацию прав и свобод человека и гражданина; органы государственной власти формируются и действуют на основе принципа разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную; создан и работает механизм реализации прав и свобод; существует взаимная ответственность государства и личности; политический и идеологический плюрализм; суд является главной инстанцией в вопросах защиты прав и свобод граждан.

Тем не менее, под правовым государством необходимо понимать не только государство, где все граждане строго соблюдают законы, но и где созданы комфортные условия для жизни и деятельности граждан. Правовое государство – это, прежде всего, цивилизованное демократическое государство, граждане которого обладают высоким уровнем правового сознания, общей и правовой культурой, где не в декларациях, а на деле реализуются права и свободы граждан. Этим правовое государство отличается от полицейского, в котором «силовые структуры» ущемляют права и свободы человека и гражданина, широко применяя карательные меры. В таком государстве, как правило,



осуществляется регламентация всех общественных отношений, отсутствует гласность, но присутствует цензура средств массовой информации.

Однако в реальной действительности ни правового, ни полицейского государства быть не может. Существуют государства, в которых больше или меньше признаков того или иного государства. Поэтому важнейшей задачей в России является консолидация всех сил общества, то есть государственных структур, органов местного самоуправления и свободных индивидов, политических и других общественных организаций для строительства такого государства, которое можно будет охарактеризовать как демократическое, правовое, в котором человек, его права, свободы и законные интересы реально, а не декларативно станут высшей ценностью.

Профессор В.В. Лазарев и доцент С.В. Липень в своих учебниках, говоря о правовом государстве и проблемах его построения, называли не только принцип верховенства права, но и «верховенство и прямое действие конституции»¹¹. Сегодня в нашей стране актуализируется проблема реализации конституционных норм. Здесь встает вопрос эмпирического характера: как осуществлять диагностику «работы» норм Конституции, направленных на построение правового государства в России? Какие правовые инструменты здесь следует использовать?

Проведенный анализ показал, что сегодня отечественные юристы обладают таким современным инструментом, как правовой мониторинг, поскольку разработаны и успешно применяются различные его методики¹². На

¹¹ Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права. – 4-е изд., испр. и доп. М., 2010. С.576.

¹² Долотов Р.О. Методика мониторинга эффективности регионального законодательства и практики правоприменения. Саратов, 2009. Методика осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации. утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 г. №694. Методические рекомендации по организации мониторинга правоприменения / под ред. В.В. Астанина.

сегодняшний день мы наблюдаем динамику правового мониторинга от теоретических положений, разработанных как Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в ежегодных докладах «О состоянии законодательства в Российской Федерации», Министерством юстиции Российской Федерации, другими органами, а также научной общественностью, к его нормативной регламентации. Так, например, в данной сфере федеральными органами исполнительной власти принято 25 нормативных правовых актов, а в субъектах РФ принято уже 60 нормативных правовых актов.

Важным видом правового мониторинга является мониторинг различных по юридической силе, предмету правового регулирования и видам нормативных правовых актов¹³. При этом в России, как в государстве, позиционирующим себя правовым, главным видом мониторинга нормативных правовых актов должен быть, прежде всего, мониторинг норм Конституции. Несмотря на актуальность обозначенной проблемы, о мониторинге реализации норм Конституции, в частности, конституционных прав и свобод граждан имеются лишь отдельные упоминания в докладах Совета Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации», а также в статье Н.Н. Черногора¹⁴. Тем не менее, на региональном уровне при непосредственном участии правозащитников уже появляются

М., 2012. Мониторинг правоприменения в Российской Федерации: учеб. пособие для студентов. / под ред. М.М. Рассолова. М., 2013. Подробно о стадиях правового мониторинга см.: Арзамасов Ю.Г., Наконечный Я.Е. Мониторинг в правотворчестве: теория и методология. М., 2009; Они же. Концепция мониторинга нормативных правовых актов. – М., 2011; Арзамасов Ю.Г. Теория и практика ведомственного нормотворчества в России. М., 2013. С.133-151.

¹³ См.: Арзамасов Ю.Г., Наконечный Я.Е. Концепция мониторинга нормативных правовых актов. М., 2011.

¹⁴ См.: Черногор Н.Н. Мониторинг Конституции: постановка проблема // Законодательство и экономика. 2008. №11. С.49-52.



методики мониторинга по защите прав и свобод граждан¹⁵.

При непосредственном участии Минюста Правительством Российской Федерации был подготовлен и представлен Президенту Доклад о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2011 год. Следует сказать, что это был первый опыт Правительства по проведению данного вида правового мониторинга. Несмотря на то, что по сравнению с докладами Совета Федерации его структура выглядит несколько упрощенной, доклад Правительства практикоориентирован, и в нем мы находим разделы, которые прямо посвящены мониторингу конституционных положений. Это раздел «Мониторинг выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации» и раздел «Мониторинг выполнения постановлений Европейского Суда по правам человека». Так, например, результаты проведенного мониторинга показали, что в 2011 году Конституционным Судом Российской Федерации принято 23 решения, требующих принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации. В соответствующих судебных решениях была рассмотрена конституционность нормативных правовых актов по вопросам организации местного самоуправления, судебной системы, социальной защиты, пенсионного обеспечения военнослужащих и лиц, проходивших военную службу в органах внутренних дел, о государственных пособиях гражданам, имеющим детей и т.д.. Данные мониторинга показали, что из 23 решений Конституционного Суда, принятых в 2011 году, было реализовано только 21 решение, то есть, два решения остались невыполненными. В связи с этим для обеспечения исполнения решений

Конституционного Суда в данном документе был осуществлен не только анализ причин невыполнения этих решений, но и предложен ряд мер, направленных на выполнение актов Конституционного Суда, также были даны конкретные поручения Минфину и Минюсту России¹⁶.

Кроме этого, 19 августа 2011 г. Постановлением Правительства России №694 была утверждена Методика осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации, где в подпункте а) пункта 3 говорится, что мониторинг правоприменения включает в себя сбор, обобщение, анализ и оценку практики применения. Более того, в подпункте а) п.8 отмечается, что при осуществлении мониторинга правоприменения обобщается, анализируется и оценивается информация о практике несоблюдения гарантированных прав, свобод и законных интересов человека и гражданина.

Причем в п.1 Методики были четко указаны субъекты осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации – это федеральные органы исполнительной власти и органы государственной власти субъектов РФ.

Однако, способны ли сегодня федеральные органы исполнительной власти и все без исключения субъекты Федерации, опираясь на научную и методологическую основу, грамотно осуществлять правовой мониторинг? Очевидно, нет! Но в чем, же основная проблема? Не хватает высокообразованных аналитиков права? Да! Их практически не учат ни в одном учебном заведении. Но проблема не только в этом!

К сожалению, в нашей стране еще сильны коррупционные связи. Коррупция и бюрократия – это братья-близнецы, мешающие процессу становления правового государства как в России, так и в других странах. Реальные подтверждения этому теоретическому заявлению можно

¹⁵ Белоножкин В.И. Характеристики и методики применения правового мониторинга в деятельности по защите прав человека // Омбудсмен: государство и защита прав человека. 2012. №1. С.48-53.

¹⁶ См.: Российская газета. 2013. 27 марта.



найти в исследованиях Центра «Трансперенси Интернешнл – Р», который в позапрошлом году представил результаты ежегодного социологического исследования, так называемый «барометр коррупции», главными задачами которого являются определение степени распространения низовой коррупции (взятки в детсадах, учителям, сотрудникам правоохранительных органов и т.п.).

Проведенный анализ показал, что наиболее коррумпированными сферами граждане России считают те органы, задачами которых является обеспечение безопасности и качества жизни людей. На вопрос - «каким представителям ведомств Вам приходилось давать взятку», 27,7% опрошенных заявили «представителям правоохранительных органов», которые в данном опросе вышли на первое место, обогнав медицинских работников (20,7%) и земельные органы (20,2%). Что же в этой связи получается? Те органы власти, которые должны обеспечивать реализацию социальных прав граждан, попросту наживаются на чужих проблемах. Более того, 44% респондентов данного исследования считают, что уровень коррупции за последние три года увеличился¹⁷.

Индекс восприятия коррупции за 2010 г., который основывается на тридцати независимых опросах и исследованиях, проведенных с января по сентябрь 2010 г., показал, что «пьедестал» по борьбе с коррупцией занимают Дания, Новая Зеландия и Сингапур. При этом Россия заняла 154 место из 178 возможных.

Однако, если сравнить Индекс России в 2011 году с данными 2010 года, можно отметить небольшую позитивную динамику: Россия заняла 143 место из 182. В Индексе Восприятия Коррупции в 2012 г. Россия набрала 28 баллов и заняла 133 место из 176 возможных.

Тем не менее, даже 133 место, это не показатель. Приведенная статистика заставляет задуматься о будущем России, либо мы строим правовое государство,

основанное на праве, соблюдении конституционных прав и свобод, современном демократическом законодательстве, либо мы потеряем государство и превратимся в вотчину местных царьков и криминальных авторитетов.

Помимо этого, проблема, даже можно сказать, опасность, на наш взгляд, заложена в самой сути исполнительной власти¹⁸, которая больше внимания обращает на ведомственные интересы и задачи, а не на проблемы обеспечения конституционных прав граждан.

Но если мы не всегда можем доверять чиновникам, кто, же тогда будет осуществлять мониторинг норм Конституции? Ученые? Институты гражданского общества?

Конечно, не все институты гражданского общества могут, да и должны проводить такой мониторинг. Несомненно, что его должны осуществлять подготовленные специалисты, которые трудятся в правозащитных организациях, общественных и торгово-промышленных палатах, Российском союзе предпринимателей и промышленников и т.д. Иными словами, мониторинг должны осуществлять компетентные, специально подготовленные люди, владеющие не только теорией, но и методологией правового мониторинга, которые изучили положительный опыт проведения правового мониторинга тех организаций, где есть определенные наработки. В этой связи, следует отметить, что Российским союзом промышленников и предпринимателей (РСПП) в 2011 году было проведено комплексное исследование вопросов совершенствования правового регулирования контрольно-надзорной деятельности и устранения административных барьеров при осуществлении экономической деятельности.

¹⁷ См.: Работа Центра «Трансперенси Интернешнл – Р» за 12 месяцев. М., 2011. С.22.

¹⁸ О теоретических проблемах модернизации исполнительной власти см.: Истров М.П. Исполнительная власть в России: правовая концепция и практика реформирования. Саратов. 2011.



Им были даны рекомендации распространить действия механизма оценки регулирующего воздействия на все проекты нормативных правовых актов, тем или иным образом затрагивающие отношения с участием предпринимателей.

Данные рекомендации нашли отражение в Указе Президента «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» от 7 мая 2012 г., где было сказано, что необходимо «представить в установленном порядке предложения по проведению оценки регулирующего воздействия подготовленных к рассмотрению Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации во втором чтении законопроектов, регулирующих отношения в области предпринимательской и инвестиционной деятельности, в предусмотренные для проведения такой оценки сроки»¹⁹. Таким образом, мнение такого института гражданского общества, как Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП), не осталось неуслышанным.

Но есть и довольно спорные нормативные предписания в данном Указе. Например, в нем содержится императивное предписание, согласно которому следует, «установить обязательный для федеральных органов исполнительной власти порядок, предусматривающий проведение ими оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и их публичного обсуждения на всех стадиях подготовки указанных проектов».

Конечно, правовой мониторинг следует осуществлять на всех стадиях нормотворческого процесса, однако такое требование является спорным для таких стадий ведомственного нормотворчества, как: составление плана-конспекта и плана-графика разработки проекта нормативного правового акта; визирование и согласование проекта нормативного

правового акта; представление проекта на подпись²⁰.

Помимо этого, в анализируемом Указе были перечислены меры, направленные на развитие оценки регулирующего воздействия, среди которых такое важное и своевременное предложение об установлении требований к проведению процедуры оценки регулирующего воздействия в отношении проектов нормативных правовых актов в области таможенного и налогового законодательства²¹.

Но здесь сразу возникает вопрос: почему речь идет только о таможенном и налоговом законодательстве?

Очевидно потому, что здесь нужны серьезные подсчеты, сколько денег будет собрано с юридических, а сколько с физических лиц? Сколько денег поступит в бюджет.

Однако игнорирование обязанности оценки регулирующего воздействия в отношении проектов нормативных правовых актов, направленных на реализацию конституционных прав граждан не менее, а может быть даже более важно.

Другой вопрос: почему оценка регулирующего воздействия, как определенный инструмент правового мониторинга должна касаться только проектов нормативных правовых актов? Современные аналитики ясно должны представлять, как на практике работают нормы права, либо они направлены на обеспечение конституционных норм, либо ограничивают права и свободы человека и гражданина. К сожалению, отечественного

²⁰ Подробно о стадиях ведомственного нормотворческого процесса см.: Арзамасов Ю.Г. Ведомственный нормотворческий процесс: структура, содержание, перспективы развития // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2007. №4, 5, 6. С.13-15; 14-17; 3-7; Нормография: теория и методология нормотворчества / Под ред. Ю.Г. Арзамасова. – М., 2007. С. 359-369; Арзамасов Ю.Г. Теория и практика ведомственного нормотворчества в России. М., 2013.

²¹ См.: Российская газета. 2012. 9 мая.

¹⁹ Там же.



положительного опыта проведения оценки регулирующего воздействия в России не так много, полноценно ОРВ проводится только в одном федеральном органе власти – это Минэкономразвития, там этот институт регламентируется нормами приказа²². Несмотря на то, что данная проблема только начала разрабатываться отечественными исследователями, необходимо активнее внедрять теоретические разработки отечественных ученых в практику.

Что касается инструментов правового мониторинга в правоприменительной деятельности и их классификации, то их разнообразие можно классифицировать по-разному. Например, по научным отраслям. Это, прежде всего, социологические инструменты (интервьюирование, анкетирование и другие виды опросов и т.п.), статистические (анализ регистрируемых коррупционных правонарушений, судебной статистики, количества жалоб по телефону «горячей линии» в администрациях органов государственной власти, муниципальных образованиях, то есть, то, что в Европе называют «барометр низовой коррупции», корреляционно – регрессионный анализ), математические методы. В этой связи следует заметить, что отечественная наука должна сказать здесь свое слово, осуществляя исследования на стыке юриспруденции с экономическими и математическими науками. Как показывает

практика, действенным инструментом в правоприменительной деятельности в предотвращении коррупции является мониторинг проведения публичных закупок.

Проведенный анализ показал, что научная общественность, учитывая положительный опыт Минюста, Минэкономразвития и других органов власти, а также негативную практику в борьбе с коррупцией, должна обратить свое внимание на создание научно-обоснованных и совершенных методик проведения антикоррупционного мониторинга.

Однако самым важным условием для предотвращения коррупции является применение комплексного подхода для решения данной проблемы, который заключается не только в использовании всего набора инструментов правового мониторинга, но и консолидация целого набора политических, организационных, экономических, воспитательных и других мер. Если в обществе не будет сформировано отрицательное отношение к лицам, злоупотребляющим властью, игнорирующим нормы Конституции, попирающим права и свободы граждан, берущим и дающим взятки, то никакие прикладные технологии, в том числе и юридические, не выправят ситуацию. И формирование правового государства в России будет застопорено.

²² См.: Приказ Минэкономразвития РФ от 31.08.2010. №398 «Об утверждении Положения о Порядке подготовки заключений об оценке регулирующего воздействия» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. №43.



Пристатейный библиографический список:

1. Арзамасов Ю.Г. Ведомственный нормотворческий процесс: структура, содержание, перспективы развития // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2007. №4, 5, 6.
2. Арзамасов Ю.Г., Наконечный Я.Е. Мониторинг в правотворчестве: теория и методология. М., 2009.
3. Арзамасов Ю.Г., Наконечный Я.Е. Концепция мониторинга нормативных правовых актов. М., 2011.
4. Арзамасов Ю.Г. Теория и практика ведомственного нормотворчества в России. М., 2013.
5. Белоножкин В.И. Характеристики и методики применения правового мониторинга в деятельности по защите прав человека // Омбудсмен: государство и защита прав человека. 2012. №1.
6. Доклад Правительства Российской Федерации о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2011 год // Российская газета. 2013. 27 марта
7. Долотов Р.О. Методика мониторинга эффективности регионального законодательства и практики правоприменения. - Саратов: Изд-во ТПТ Саратовской области, 2009.
8. Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права. – 4-е изд., испр. и доп. М., 2010.
9. Методика осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 г. №694 // Справочная правовая система КонсультантПлюс. 2013.
10. Методические рекомендации по организации мониторинга правоприменения / под ред. В.В. Астанина. М.: РПА Минюста России. 2012.
11. Мониторинг правоприменения в Российской Федерации: учеб. пособие для студентов. / Под ред. М.М. Рассолова. М., 2013.
12. Нормография: теория и методология нормотворчества / Под ред. Ю.Г. Арзамасова. М., 2007.
13. Петров М.П. Исполнительная власть в России: правовая концепция и практика реформирования. Саратов, 2011.
14. Приказ Минэкономразвития РФ от 31.08.2010. №398 «Об утверждении Положения о Порядке подготовки заключений об оценке регулирующего воздействия» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. №43.
15. Работа Центра «Трансперенси Интернешнл – Р» за 12 месяцев. М., 2011.
16. Раянов Ф.М. Проблемы теории и практики правового государства. Уфа, 2013.
17. Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. №601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Российская газета. 2012. 9 мая
18. Черногор Н.Н. Мониторинг Конституции: постановка проблема // Законодательство и экономика. 2008. №11.



СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Абушахманов Тимур Зинфирович - аспирант кафедры гражданского права Института права ФГБОУ ВПО Башкирского государственного университета. г.Уфа. E-mail: timur_abushakmanov@epam.ru.

Абдрахманова Наталья Викторовна - помощник мирового судьи судебного участка №2 по Советскому району г. Уфы Республики Башкортостан.

Арзамасов Юрий Геннадьевич - доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры теории права и сравнительного правоведения Факультета Права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» и кафедры «Юриспруденция, интеллектуальная собственность и судебная экспертиза» МГТУ им. Н.Э. Баумана. E-mail: arzam.ruk@mail.ru.

Азнагулова Гузель Мухаметовна – кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права, заместитель директора Института права ФГБОУ ВПО Башкирского государственного университета. г.Уфа. E-mail: agm09@mail.ru.

Байшева Зилия Вагизовна - доктор филологических наук, профессор кафедры прав человека и политико-правовых учений Института права ФГБОУ ВПО Башкирского государственного университета. г.Уфа. E-mail: baisheva@yandex.ru

Вороненков Денис Николаевич – доктор юридических наук, профессор, депутат Государственной Думы ФС РФ, член Комитета Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции. E-mail: komarov1951@pisem.net.

Гаврилина Татьяна Александровна - ассистент кафедры теории и истории государства и права Стерлитамакского филиала ФГБОУ ВПО Башкирского государственного университета. г.Стерлитамак. E-mail: Gavrilina_tatyana@list.ru.

Галиев Фархат Фаритович - аспирант Института права ФГБОУ ВПО Башкирского государственного университета. г.Уфа. E-mail: galievfarkhat@mail.ru.

Герасимов Александр Петрович - доктор юридических наук, профессор, кафедры гражданско-правовых дисциплин ФГКОУ ВПО Уфимского юридического института МВД России. г.Уфа. E-mail: k021@mail.ru.

Гринзовский Анатолий Михайлович - кандидат медицинских наук, доцент кафедры гигиены и экологии Национального медицинского университета имени А.А. Богомольца Министерства здравоохранения Украины. г.Киев. E-mail: grin_am@ukr.net

Гусев Валерий Егорович – старший преподаватель кафедры уголовного права и процесса Нефтекамского филиала ФГБОУ ВПО Башкирского государственного университета. г. Нефтекамск. E-mail: v-reej@yandex.ru

Исхаков Эдуард Робертович - доктор медицинских наук, профессор кафедры криминологии и психологии ФГКОУ ВПО Уфимского юридического института МВД России. г.Уфа. E-mail: iskhakov1964@mail.ru

Исламова Римма Ириковна - аспирантка кафедры конституционного и административного права ГБОУ ВПО Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан. г.Уфа. E-mail: irimma.i@mail.ru

Кудрявцева Анна Васильевна - доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры уголовного процесса и криминалистики Южно-Уральского государственного университета. E-mail: acifa@mail.ru

Коструба Анатолий Владимирович - кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского и трудового права Гаврического национального университета имени В.И. Вернадского. E-mail: sciendum-est@rambler.ru.

Мухаметшин Фаим Баязитович - доктор юридических наук, профессор, начальник ФГКОУ ВПО Уфимского юридического института МВД России. г.Уфа. E-mail: mvdufa@mail.ru