

Обеспечение планирования правового мониторинга

ЧЕРЕПАНОВА Екатерина Викторовна, старший научный сотрудник отдела правовых проблем противодействия коррупции ИЗиСП, кандидат юридических наук

Российская правовая система развивается быстрыми темпами, что неизбежно ведет к значительному увеличению числа законов и иных правовых актов. На этом фоне отсутствие последовательной правовой политики, слабое планирование законодательной деятельности, бессистемность, а зачастую и стихийность правового регулирования приводят к тому, что правовые акты изобилуют коллизиями, пробелами, содержат коррупционные нормы, а также не соответствуют правилам юридической техники. Проводимые эпизодические, выборочные проверки конкретных правовых актов результатов не давали. Определенным решением проблемы стало создание института правового мониторинга, позволяющего отслеживать жизненный цикл правовых актов на постоянной основе, оценивать эффективность и последствия их действия.

Согласно Положению о мониторинге правоприменения в Российской Федерации¹, а также Методике осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации² на федеральном уровне в качестве объекта мониторинга могут выступать Конституция РФ, федеральные конституционные законы;

федеральные законы; законы РФ; основы законодательства РФ; постановления Верховного Совета РФ; Съезда народных депутатов Российской Федерации, а также постановления и указы Президиума Верховного Совета РФ; указы Президента РФ; постановления Правительства РФ; нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти и иных государственных органов и организаций, обобщенные материалы практики применения нормативных правовых актов СССР и РСФСР, сохраняющих действие на территории РФ; практика выполнения постановлений и определений Конституционного Суда РФ и постановлений Европейского суда по правам человека.

На региональном уровне перечень объектов правового мониторинга варьируется в зависимости от субъекта РФ. Нормативными правовыми актами большинства из них предусмотрено, что объектом правового мониторинга может быть любой нормативный правовой акт субъекта РФ³. В ряде случаев, например в Челябинской области, объекты устанавливаются не одним, а несколькими нормативными правовыми акта-

¹ Утверждено Указом Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657 (Российская газета. 2011. 25 мая).

² Утверждена постановлением Правительства РФ от 19 августа 2011 г. № 694 (Российская газета. 2011. 24 авг.).

³ См., например: указ Главы Республики Мордовия от 25 января 2012 г. № 8-УТ «Об организации мониторинга правоприменения в Республике Мордовия», Закон Воронежской области от 24 января 2011 г. № 16-ОЗ «О мониторинге нормативных правовых актов Воронежской области», Закон Липецкой области от 5 декабря 2008 г. № 213-ОЗ «О мониторинге нормативных правовых актов Липецкой области», Закон Краснодарского края от 7 ноября 2011 г. № 2354-КЗ «О мониторинге правоприменения нормативных правовых актов Краснодарского края».

ми⁴. В других субъектах в качестве объектов правового мониторинга выделяют нормативные правовые акты, принятые только законодательным или только исполнительным органом государственной власти субъекта РФ⁵.

Отдельно следует выделить Ямало-Ненецкий автономный округ, законодательством которого предусмотрен более широкий перечень объектов правового мониторинга: общественные отношения, подлежащие правовому регулированию; отрасли, подотрасли, институты законодательства автономного округа; законы автономного округа и иные нормативные правовые акты автономного округа; отдельные нормативные предписания законов и иных нормативных правовых актов автономного округа; правоприменительные акты органов государственной власти автономного округа, органов местного самоуправления в автономном

округе, судебных органов (ст. 6 Закона Ямало-Ненецкого автономного округа от 8 июня 2009 г. № 37-ЗАО «О мониторинге правового пространства в Ямало-Ненецком автономном округе»).

Объекты правового мониторинга закрепляются также соответствующей правовой базой, постепенно формирующейся и на муниципальном уровне⁶.

В качестве объекта может выступать как нормативный правовой акт в целом, так и его часть, а также комплекс нормативных правовых актов, регулирующих отдельную сферу общественных отношений.

Возникает вопрос, как из многочисленного числа правовых актов выбрать именно те, проведение правового мониторинга в отношении которых наиболее целесообразно на определенном этапе развития общества. Ответ на него заключается в том, что законодательством РФ предусмотрен плановый характер осуществления правового мониторинга.

С точки зрения содержания и структуры планирование представляет собой определенную, проникнутую единством и целеустремленностью, однородную по своей структуре сферу государственной деятельности по обеспечению планомерного развития экономики и социально-культурных процессов в обществе. Планирование определяется также

⁴ См. постановление Законодательного Собрания Челябинской области от 25 августа 2011 г. № 493 «Об утверждении Положения о мониторинге правоприменения нормативных правовых актов Челябинской области, принятых Законодательным Собранием Челябинской области», постановление Губернатора Челябинской области от 7 октября 2011 г. № 365 «О мониторинге правоприменения нормативных правовых актов Челябинской области, принятых Губернатором Челябинской области и Правительством Челябинской области».

⁵ См., например, постановление Администрации Ненецкого автономного округа от 9 апреля 2010 г. № 54-п «О мониторинге нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти Ненецкого автономного округа»; постановление Законодательного Собрания Нижегородской области от 29 февраля 2012 г. № 437-V «О принятии Положения о мониторинге правоприменения нормативных правовых актов Нижегородской области, принятых Законодательным Собранием Нижегородской области, и признании утратившими силу отдельных постановлений Законодательного Собрания области».

⁶ См.: постановление Администрации города Барнаула от 4 апреля 2011 г. № 1050 «Об утверждении Положения о мониторинге муниципальных правовых актов города Барнаула», Решение Альметьевского районного Совета от 26 мая 2010 г. № 399 «О порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Совета Альметьевского муниципального района, мониторинга нормативных правовых актов Совета Альметьевского муниципального района», постановление Администрации г. Ноябрьска от 15 декабря 2009 г. № II-2391 «О мониторинге правового пространства муниципального образования город Ноябрьск».

в качестве формы, метода, стадии управления⁷.

Планирование приоритетных направлений правового регулирования, в рамках которых осуществляется правовой мониторинг соответствующих нормативных правовых актов, позволяет сосредоточить усилия всех заинтересованных органов на перспективных вопросах. Это, в свою очередь, должно повысить эффективность деятельности соответствующих органов государственной власти, позволит своевременно принимать необходимые для регулирования общественных отношений нормативные правовые акты или вносить изменения в действующие, избежать непродуманного правотворчества, устранить пробелы, коллизии, дублирование, четко соответствовать целям социально-экономического развития.

На федеральном уровне нормативные правовые акты, подлежащие правовому мониторингу, определяются на основе Плана мониторинга правоприменения в Российской Федерации, утверждаемого ежегодно Правительством РФ (далее — План). Разработка проекта Плана поручена Министерству юстиции РФ. При этом законодательством определено, что разработка осуществляется с учетом ежегодных посланий Президента РФ Федеральному Собранию РФ; решений (предложений) Конституционного Суда РФ, Европейского суда по правам человека, Верховного суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ; предложений государственных органов, корпораций, фондов; программных документов, поручений Президента РФ и Правительства РФ; предложений институтов гражданского общества и средств массовой информации.

В плане мониторинга отражаются: отрасль (подотрасль) законодательства либо группа нормативных

правовых актов, мониторинг которых планируется осуществить;

наименования федеральных органов исполнительной власти, субъектов РФ и органов местного самоуправления, участвующих в мониторинге;

сроки осуществления мониторинга;

иные данные.

В соответствии с Планом на 2011 г. особое внимание уделялось вопросам реформирования полиции, борьбы с незаконными азартными играми, обеспечения информационных прав граждан, развития электронной торговли и электронного документооборота в сфере государственного управления и др. В 2012 г. правовому мониторингу подлежали нормативные правовые акты в сфере гражданской обороны, консульской деятельности, исполнительного производства, труда и занятости населения, социального обеспечения, охоты и сохранения охотничьих ресурсов, обеспечения торговой деятельности, связи и др.⁸ В 2013 г. объектами мониторинга выступают нормативные правовые акты, регулирующие вопросы службы в органах внутренних дел, социальной защиты инвалидов, туристской и градостроительной деятельности, развития малого и среднего предпринимательства, защиты здоровья населения от последствий потребления табака и др.⁹

Наряду с этим при наличии соответствующего поручения Президента РФ или Правительства РФ для неотложного решения возникающих проблем при реализации нормативных правовых актов возмож-

⁸ См.: Распоряжение Правительства РФ от 19 августа 2011 г. № 1471-р «Об утверждении планов мониторинга правоприменения в Российской Федерации на 2011—2012 годы».

⁹ См.: Распоряжение Правительства РФ от 1 августа 2012 г. № 1396-р «Об утверждении плана мониторинга правоприменения в Российской Федерации на 2013 год».

⁷ См.: Ноздрачев А. Ф. Государственное планирование и правовое регулирование. М., 1982. С. 15.

но осуществление оперативного мониторинга без внесения изменений в утвержденный Правительством РФ План. Так, ситуация с лесными пожарами летом 2010 г. потребовала проведения оперативных мероприятий по оценке эффективности действия лесного законодательства.

Анализ регионального законодательства показал, что деятельность по проведению правового мониторинга лишь в некоторых субъектах РФ носит плановый характер. В частности, планы мониторинга правоприменения на 2012 г. были утверждены лишь в 11 российских регионах (республики Бурятия, Мордовия, Саха (Якутия), Чувашская Республика; Воронежская, Ивановская, Костромская, Нижегородская, Новосибирская, Курганская области; Ханты-Мансийский автономный округ — Югра¹⁰), тогда как вопросы

¹⁰ См., например: Распоряжение Правительства Республики Бурятия от 13 января 2012 г. № 3-р «Об утверждении планов мониторинга правоприменения в Республике Бурятия на 2011 и 2012 годы», распоряжение Президента Республики Саха (Якутия) от 29 октября 2011 г. № 787-РП «Об утверждении планов мониторинга правоприменения в Республике Саха (Якутия) на 2011—2012 годы»; распоряжение Кабинета Министров Чувашской Республики от 31 мая 2012 г. № 259-р «Об утверждении планов мониторинга правоприменения законов и иных нормативных правовых актов Чувашской Республики на 2012—2013 годы»; распоряжение Правительства Ивановской области от 29 ноября 2011 г. № 324-рп «Об организации мониторинга правоприменения в Ивановской области» (вместе с «Планом проведения мониторинга правоприменения в Ивановской области на IV квартал 2011 года», «Планом проведения мониторинга правоприменения в Ивановской области на 2012 год»), распоряжение Администрации Костромской области от 29 декабря 2011 г. № 307-ра «О реализации распоряжения Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 г. № 1471-р «Об утверждении планов мониторинга правоприменения в Российской Федерации на 2011—2012 годы»»; распоряжение Прави-

организации и проведения мониторинга правоприменения урегулированы нормативными правовыми актами гораздо большего числа субъектов РФ (Ленинградская и Липецкая области, Еврейская автономная область, Республика Татарстан и др.).

В регионах план мониторинга нормативных правовых актов принимается на полгода, год или несколько лет. В него включаются нормативные правовые акты, затрагивающие наиболее актуальные и спорные правоотношения на определенном этапе развития как всего российского общества, так и конкретного субъекта РФ: вопросы образования, оплаты труда, здравоохранения, наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и др.

Вместе с тем анализ нормативно-правовой базы по организации и проведению правового мониторинга как федерального, так и регионального уровня, а также результаты правоприменительной практики позволили выявить следующие недостатки в вопросах планирования мониторинговой деятельности:

при составлении ежегодного Плана не учитываются результаты мониторинга правоприменения за предыдущий период.

В соответствии с Положением о мониторинге правоприменения

тательства Нижегородской области от 14 марта 2012 г. № 469-р «Об утверждении плана мониторинга правоприменения в Нижегородской области на 2012 год»; распоряжение Правительства Новосибирской области от 12 марта 2012 г. № 53-рп «Об утверждении плана мониторинга правоприменения в Новосибирской области на 2012 год»; распоряжение Правительства Курганской области от 11 октября 2011 г. № 333-р «Об утверждении планов мониторинга правоприменения в Курганской области»; распоряжение Правительства ХМАО — Югры от 24 мая 2012 г. № 294-рп «О плане мониторинга правоприменения нормативных правовых актов Ханты-Мансийского автономного округа — Югры на 2012—2013 годы».

в Российской Федерации Правительство РФ ежегодно до 1 сентября представляет Президенту РФ доклад о результатах мониторинга за предыдущий год, который после рассмотрения его Президентом РФ подлежит опубликованию Министерством юстиции РФ в средствах массовой информации, а также размещению на официальных сайтах Президента РФ, Правительства РФ и Министерства юстиции РФ в сети Интернет. В то же время План на следующий год должен быть утвержден Правительством РФ также до 1 сентября текущего года.

Получается, что те субъекты, чье мнение должно учитываться Министерством юстиции РФ при подготовке проекта Плана на будущий год, не могут знать результатов мониторинга правоприменения за предыдущий период. Вместе с тем для повышения эффективности планирования необходимо учитывать предыдущие результаты мониторинга во избежание ошибок в планировании;

отсутствие обоснования включения в план мониторинга той или иной отрасли (подотрасли) законодательства либо группы нормативных правовых актов.

В планах мониторинга правоприменения федерального и регионального уровней имеется указание только на отрасль (подотрасль) законодательства либо группу нормативных правовых актов, мониторинг которых планируется осуществить. Какое-либо обоснование, пояснение к обозначенным планам отсутствует, что не дает ясного представления о необходимости включения в План именно той, а не иной отрасли (подотрасли) законодательства либо группы нормативных правовых актов. Представляется целесообразным наличие вводной части или пояснительной записки к Плану;

отсутствие конкретных целей мониторинга определенной отрасли (подотрасли) законодательства, группы нормативных правовых актов.

Внесение отрасли (подотрасли) законодательства, группы нормативных правовых актов в план мониторинга правоприменения преследует определенные цели, например выявление и устранение коррупциогенных факторов, пробелов и (или) коллизий, анализ и обобщение практики применения законодательства в соответствующей сфере и др. Зачастую эти цели могут не совпадать применительно к определенной отрасли (подотрасли) законодательства, группе нормативных правовых актов, что вызывает необходимость их уточнения в Плате.

В качестве примера можно привести опыт некоторых субъектов РФ. В Республике Мордовия необходимость включения отрасли (подотрасли) законодательства, группы нормативных правовых актов в план мониторинга правоприменения обосновывается следующими целями (количество целей в каждом случае варьируется от одной до нескольких): совершенствование нормативных правовых актов Республики, обеспечение реализации, выявление невостребованных или неприменимых на практике положений нормативных правовых актов Республики, выявление и устранение коррупциогенных факторов, пробелов и (или) коллизий законодательства; обеспечение согласованности действий по приведению в соответствие с требованиями действующего законодательства административных регламентов предоставления государственных услуг; выявление нормативных правовых актов и их отдельных положений, утративших свою актуальность, а также противоречащих действующему законодательству; анализ и обобщение практики применения законодательства в соответствующей сфере. В пункте 12 плана «Содействие занятости населения, оплата труда и обеспечение защиты граждан на рынке труда Республики» целями названы: совершенствование системы оплаты труда работников государственных

учреждений Республики, актуализация нормативных правовых актов в соответствии с Едиными рекомендациями по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников организаций, финансируемых из соответствующих бюджетов¹¹.

Среди целей проведения мониторинга в Воронежской области чаще всего встречаются выявление коррупциогенных факторов и установление соответствия действующих нормативных правовых актов федеральному законодательству¹²;

отсутствие единообразных сроков планирования деятельности по проведению правового мониторинга в рамках субъекта РФ.

Как отмечалось, в субъектах РФ установлены различные периоды, на которые принимается план мониторинга правоприменения. Вместе с тем выявлены случаи, когда сроки действия указанных планов в рамках одного субъекта Федерации не совпадают. Так, наряду с утвержденным планом мониторинга правоприменения в Нижегородской области на 2012 год действовал план мониторинга правоприменения нормативных правовых актов Нижегородской области, принятых Законодательным Собранием Нижегородской области, на второе полугодие 2012 г.¹³

¹¹ См. распоряжение Правительства Республики Мордовия от 23 апреля 2012 г. № 236-Р «Об утверждении Плана мониторинга правоприменения нормативных правовых актов Республики Мордовия на 2012 год».

¹² См. указ Губернатора Воронежской области от 22 сентября 2011 г. № 341-у «Об утверждении плана проведения мониторинга правоприменения в Воронежской области на 2011 — 2012 годы».

¹³ См. распоряжение Правительства Нижегородской области от 14 марта 2012 г. № 469-р «Об утверждении плана мониторинга правоприменения в Нижегородской области на 2012 год», постановление Законо-

представляется, что установление единообразных сроков планирования позволит согласовывать и объединять усилия в процессе создания единого правового пространства в пределах региона.

Обобщая вышеизложенное, отметим, что планирование деятельности по проведению правового мониторинга является неотъемлемым условием достижения поставленных целей развития государства и общества (в части эффективности правового регулирования). Вместе с тем для повышения эффективности осуществления указанной деятельности наряду с отраслями законодательства, группами нормативных правовых актов, сроками, в течение которых действует составленный и утвержденный план, органами, ответственными за его выполнение, в обозначенных планах необходимо фиксировать обоснование включения в него отрасли (подотрасли) законодательства либо группы нормативных правовых актов, а также закрепить четко поставленные цели (конкретные практические задачи). В противном случае может возникнуть ситуация, при которой планы приобретут формальный характер, а деятельность по мониторингу нормативных правовых актов будет идти в отрыве от государственных задач, направленных на дальнейшее социально-экономическое развитие.

Библиографический список

Ноздрачев А. Ф. Государственное планирование и правовое регулирование. М., 1982.

Российская газета. 2011. 25 мая, 24 авг.

нодательного Собрания Нижегородской области от 28 июня 2012 г. № 547-V «О плане мониторинга правоприменения нормативных правовых актов Нижегородской области, принятых Законодательным Собранием Нижегородской области, на II полугодие 2012 года».