
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Е.М. Kuzmina
Monitoring of Law
Enforcement Activities:
Issues of Theory and Practice

Various approaches to law enforcement monitoring are studied. The role of monitoring in the mechanism of legal regulation, content, form, the legal framework, and classification is considered. Particular attention is paid to the analysis of legal monitoring as a condition to improve the quality of law enforcement acts.

Key words and word-combinations: legal monitoring, legal instruments, the effectiveness of the mechanism of legal regulation.

Исследуются различные подходы к правоприменительному мониторингу. Рассматривается роль мониторинга в механизме правового регулирования, содержания, формы, правовой основы, классификации. Особое внимание уделяется анализу правового мониторинга как условию повышения качества правоприменительных актов.

Ключевые слова и словосочетания: правовой мониторинг, юридический инструментарий, эффективность механизма правового регулирования.

УДК 340.1
ББК 67.0

Е.М. Кузьмина

МОНИТОРИНГ ПРАВООБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

Перспективным направлением повышения качества правовых актов является мониторинг. Он позволяет обеспечить социальную обусловленность нормативно-правового акта, его востребованность обществом. Правовой мониторинг получил импульс благодаря принятию Указа Президента РФ «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации», этим подзаконным актом утверждено и Положение о мониторинге правоприменения в Российской Федерации [1]. Согласно данному документу осуществление мониторинга выполнения решений Конституционного Суда РФ, а также постановлений Европейского Суда по правам человека в случаях, когда необходимы принятие, корректировка или отмена законодательства, возложено на Министерство юстиции России. Кроме того, утверждена и разработана методика осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации [2].
Согласно Указу Президента мониторинг

предусматривает комплексную и плановую деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов РФ по сбору, обобщению, анализу и оценке информации с целью обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) нормативно-правовых актов. Верно отмечается, что мониторинг правоприменения подразумевает анализ не только практики применения законодательства, но и его качества, эффективности [3, с. 32]. Следовательно, мониторинг правоприменения необходимо понимать в широком смысле как сбор, анализ, обобщение информации о состоянии законодательства и практики его применения с целью выявления соответствия между целью и результатом правового регулирования. В таком ключе (в широком смысле) Ю.А. Тихомиров определяет *мониторинг закона* как «систему постоянного наблюдения, анализа и воздействия на правовую сферу, на все стадии жизни закона – от зарождения идеи, определения предмета регулирования до реализации норм и контроля за эффективностью по их применению» [4, с. 28].

Целями правового мониторинга, по мнению Т.Я. Хабриевой, являются: определение эффективности действия правовых норм; оценка эффективности правоприменительной деятельности; выявление коллизий, дублирования, пробелов в правовом регулировании общественных отношений; определение степени урегулированности предметов ведения, закрепленных в Конституции РФ; выявление векторов развития отраслей российского законодательства, анализ и обобщение зарубежного опыта регулирования социальных отношений для последующего использования в законотворческой деятельности в Российской Федерации [5, с. 56].

Теория правового мониторинга в настоящее время активно разрабатывается Ю.Г. Арзамасовым, С.В. Бошно, И.В. Жужговым, Я.Е. Наконечным, В.Л. Негрובовым, Н.Н. Толмачевой.

С.А. Варкова определяет мониторинг многофункционально: как начальную стадию правотворческого процесса; средство юридической оценки эффективности законодательства; средство, способствующее выявлению нарушений законности [6]. В целом соглашаясь с позицией ученого, следует возразить по поводу толкования мониторинга лишь как стадии правотворческого процесса. Думается, что мониторинг охватывает и правотворчество, и правоприменение, и непосредственную реализацию права, представляет собой надправовое явление, осуществление которого в конечном итоге повышает качество и эффективность права.

Безусловно, в сфере «пристального внимания» мониторинга находится технико-инструментальная составляющая законодательства и правоприменения: приемы и способы юридической техники изложения и оформления правовых актов. Вместе с тем технический аспект мониторинга не должен умалять содержательную сторону законодательства, подразумевающую социальную обусловленность, нуждаемость населения в том или ином законе.

В условиях плюрализма методологических приемов исследования в юриспруденции заслуживает внимания предпринятый И.Л. Честновым социолого-антропологический анализ мониторинга в контексте изучения феномена законности. Автор обосновывает, что законность в указанном ключе представляет собой, во-первых, выявление потребностей общества в нормативном правовом регулировании общественных отношений; во-вторых, объективацию своих потребностей в адекватной форме через норму права; в-третьих, реализацию формы права в право-

порядке [7, с. 39]. В отличие от традиционного подхода законность не только постулирует точное и неукоснительное соблюдение нормы права, но и предъявляет требования к нормативным правовым актам, иным формам внешнего выражения нормативности права с точки зрения их соответствия потребностям общества.

В антропологическом смысле правовой мониторинг подразумевает выявление оценок того или иного нормативного правового акта правоприменителем и конкретным субъектом, находящимися по «разные стороны» в процессе его реализации. Требуется мониторинг мнения населения о действии соответствующего нормативного правового акта, выявление его «узких мест», вызывающих неудовольствие широких слоев общества. Такой подход дополняет традиционное качественное и количественное изучение законодательства необходимостью выявления смыслов и интересов, в соответствии с которыми действует конкретный человек.

Следует также согласиться с изложенным в литературе мнением о том, что формой правового мониторинга может быть научная доктрина [8]. Хотя доктрина не является признанным в Российской Федерации источником права, она способна влиять на развитие концепции законодательства и содержание законопроектов, в частности, в терминологическом плане. Согласно научной доктрине мониторинг направлен на совершенствование практики применения законодательства и повышение его качества. Для достижения данной цели необходим универсальный подход, в рамки которого следует включать международно-правовой мониторинг.

В юридической литературе нет единого мнения по вопросу классификации мониторинга. Так, в зависимости от объема тематики ученые выделяют постоянный, периодический, временный мониторинг; в зависимости от поставленной цели и задач правового мониторинга его можно классифицировать как способ оценки решения задач или как средство анализа деятельности государственных органов [9, с. 385]. Обстоятельно дифференцирован правовой мониторинг ученым, специализирующимся в данной вопросе, Ю.Г. Арзамасовым.

Другие авторы, исходя из различных оснований, называют кроме упомянутых такие виды, как комплексный или отраслевой; государственной или общественный; федеральный или региональный, локальный (муниципальный и корпоративный); внешний или внутренний; обязательный или рекомендательный; ретроспективный, текущий или прогнозный; включенный или невключенный; оперативный или плановый; постоянный, временный или точечный; мониторинг в процессе правотворчества либо в процессе соблюдения и исполнения норм права; в процессе официального толкования норм права либо в процессе правоприменения [10].

Для настоящего исследования особый интерес представляет мониторинг применения права. Работы, посвященные именно такому виду мониторинга, пока немногочисленны, ввиду того что имеются определенные трудности в его изучении. С одной стороны, его не следует отрывать от мониторинга правотворчества (с правоприменением они как сообщающиеся сосуды, одно без другого существовать не может), но с другой – это самостоятельный и очень важный вид мониторинга одного из видов юридической практики – практики правоприменения. Мониторинг права в конечном итоге значим только в том случае, если действие нормативного акта оценивается во взаимосвязи с правоприменительной практикой.

Согласно нормативным документам мониторинг правоприменения осуществляется в том числе органами государственной власти субъектов РФ в пределах

своих полномочий по сбору, обобщению, анализу и оценке информации для обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) нормативных правовых актов. Органы государственной власти субъектов РФ также могут осуществлять мониторинг по собственной инициативе.

Проект плана мониторинга правоприменения в России ежегодно разрабатывается Министерством юстиции РФ. Органы государственной власти субъектов РФ при подготовке предложений к проекту плана мониторинга учитывают в пределах своей компетенции предложения институтов гражданского общества, в том числе средств массовой информации о принятии (издании), изменении или признании утратившими силу (отмене) законодательных и иных нормативно-правовых актов Российской Федерации, поступившие в соответствующий орган.

По информации Минюста России более чем в сорока субъектах РФ приняты правовые акты, регулирующие порядок организации и проведения мониторинга правоприменения [11]. Серьезной проблемой остается организация взаимодействия между федеральными органами государственной власти и органов власти субъектов РФ в процессе правоприменительного мониторинга. Это касается всех его этапов: сбора, обобщения, анализа информации о недостатках законодательства, а также доведения его до компетентных органов. Причинами малой эффективности такого взаимодействия являются: неупорядоченность информации, предоставленной субъектом РФ; отсутствие системы реагирования федеральных органов исполнительной власти на обращение субъектов РФ по поводу выявившихся проблем при правоприменении того или иного нормативного акта.

В Саратовской области мониторинг правоприменения набирает обороты. Есть определенные результаты. В частности, в отношении Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» [12] мониторинг привел экспертов к выводу о необоснованности предоставления льгот инвалидам по безвозмездному пользованию платными автостоянками, повлекшему ограничение прав предпринимателей на осуществление хозяйственной деятельности и осложнение ведения бизнеса. Как представляется, вывод экспертов не обоснован и нарушает нормы Конституции РФ, противоречит нормам Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», поэтому данное предложение не было реализовано и поставило вопрос об уровне правосознания экспертов. Тем не менее размышления по поводу практики реализации того или иного нормативного акта – это уже шаг вперед по пути отслеживания движения от правотворчества к правоприменению, ведь, как уже отмечалось, механизм правового регулирования «пробуксовывает» именно на этой стадии – стадии правоприменения.

Институт правоприменительного мониторинга пока не заработал в полную силу еще и по причине отсутствия официальной информации относительно действующих в правовом поле нормативных и правоприменительных актов. Между тем результатом мониторинга является взаимосвязанная информация о недостатках законодательства (в том числе о предложениях по их устранению и приведению в соответствие с классификатором правовых актов) и о недостатках правоприменительной деятельности (в частности, о нарушении должностным лицом закона, несовершенстве в механизме действия закона), направляемая в форме электронного документа и информационных писем в компетентные государственные органы.

Порядок проведения мониторинга пока еще не до конца отработан. Первый шаг в заданном направлении уже сделан – Минюст России создал Портал о состоянии законодательства и правоприменения как постоянно действующий информационно-аналитический интернет-ресурс, но нет полной ясности об информации, которая должна будет размещаться на нем.

Заслуживает внимания и всяческой поддержки предложение ученых о внесении изменений в следующие правовые акты: в постановление Правительства РФ от 29 ноября 2000 г. № 904 «Об утверждении Положения о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации», в приказ Минюста России от 31 мая 2012 г. «Об утверждении методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации», включив в них нормы, обязывающие при ведении регистров нормативных правовых актов не только проводить анализ акта на соответствие его законодательству, но и изучать и оценивать практику его применения, а также подготовленные на него экспертные заключения негосударственных организаций.

Следует установить обязанность размещения на общедоступном портале результатов экспертизы в качестве обязательных сведений, ибо публичность и обязательность таких действий, наличие в экспертных заключениях на нормативно-правовые акты раздела о результатах анализа правоприменительной практики, об оценке результатов общественных, независимых экспертиз повысит их значимость. Кроме того, заслуживает одобрения предложение по формированию единой электронной информационно-аналитической системы «Мониторинг законодательства и правоприменения».

Изложенные меры позволят систематизировать деятельность по сбору, анализу, оценке правовой информации для проведения правоприменительного мониторинга, а также отладить каналы эффективного взаимодействия между органами государственной власти и институтами гражданского общества в целях повышения эффективности всего механизма правового регулирования.

Библиографический список

1. О мониторинге правоприменения в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657. М., 2011.
2. Положение о Департаменте законопроектной деятельности и мониторинга правоприменения: приказ Министерства юстиции РФ от 4 марта 2011 г. № 51; Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 19 авг. 2011 г. № 694. М., 2011.
3. *Тиунов О.И.* О взаимосвязи правового мониторинга международных и внутригосударственных актов // Мониторинг законодательства и правоприменительной практики: оценки, предложения, прогнозы: Муромцевские чтения: мат-лы XIII Междунар. науч. конф. Москва, 18 апреля 2013 г. / под ред. Н.И. Архиповой, С.В. Тимофеева. М., 2013.
4. *Тихомиров Ю.А.* О мониторинге закона // Президентский контроль. 2004. № 8.
5. *Хабриева Т.Я.* Современные юридические технологии в теории и практике правотворчества и правоприменения // Эффективность законодательства и современные юридические технологии (мат-лы заседания Международной школы-практикума молодых ученых-юристов. Москва, 29–31 мая 2008 г.) / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2009.

6. Варкова С.А. Мониторинг законодательства и правоприменительной практики: теоретико-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013.
7. Честнов И.Л. Мониторинг юридической практики в контексте режима законности // Мониторинг законодательства и правоприменительной практики: оценки, предложения, прогнозы: Муромцевские чтения: мат-лы XXIII Междунар. науч. конф. Москва, 18 апреля 2013 г. / под ред. Н.И. Архиповой, С.В. Тимофеева. М., 2013.
8. Мадаев Е.О. Доктрина в правовой системе Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2012.
9. Тихомиров Ю.А. Управление на основе права. М., 2007.
10. Фадеева А.С. Аналитическая функция правового мониторинга: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011.
11. Рос. газ. 2013: федер. вып. № 6041.
12. О социальной защите инвалидов в Российской Федерации: Федер. закон от 24 нояб. 1995 г. № 181-ФЗ (в ред. от 21 июня 2014 г.; с изм. от 1 дек. 2014 г.) // Рос. газ. 2 дек. 1995.

**A.G. Zaporozhtsev
The Right to Inheritance
in the System of Constitutional
Principles of Legal State**

Basic theoretical and practical features of inheritance rights in the system of constitutional principles of a legal state are analyzed. Basic constitutional rights and limitations in the implementation of the right to inheritance are considered. The problem of implementation of inheritance rights guaranteed by the Constitution of the Russian Federation is emphasized in terms of law.

Key words and word-combinations: a constitutional principle, the Constitutional Court, the compulsory share, inheritance.

Анализируются основные теоретические и практические особенности права наследования в системе конституционных принципов правового государства. Рассматриваются основные конституционные права и ограничения в сфере реализации права наследования. В правовом ключе акцентируется проблема реализации права наследования, гарантированного Конституцией Российской Федерации.

Ключевые слова и словосочетания: конституционный принцип, Конституционный Суд РФ, обязательная доля, наследование.

УДК 347.65/.68
ББК 67.404.4

А.Г. Запорожцев

**ПРАВО НАСЛЕДОВАНИЯ
В СИСТЕМЕ
КОНСТИТУЦИОННЫХ
ПРИНЦИПОВ
ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА**

В центре концепции правового государства находится принцип неприкосновенности частной собственности. В специальной литературе отмечается, что «общий принцип экономической системы государства – принцип неприкосновенности частной собственности – не нашел прямого закрепления в Конституции РФ» [1]. Однако, по мнению Конституционного Суда РФ, данный принцип может быть выведен из совокупности конституционно-правовых положений и включает в свое нормативное содержание конституционные гарантии обеспечения частным собственникам возможности свободного использования принадлежащего им