
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

УДК 340.1

ББК 67.0

DOI 10.22394/1682-2358-2017-3-54-60

Е.М. Terekhov, Candidate of Sciences (Law), Docent of the State and Legal Disciplines Department, Balakovo Branch of the Saratov State Academy of Law

INTERPRETIVE ACTS MONITORING PRINCIPLES

The system of basic principles to implement monitoring of interpretive acts is studied. The author proves the independence of the interpretive acts monitoring as a type of legal monitoring. The importance of law interpretive acts monitoring results for lawmaking and law enforcement activities is noted.

Key words and word-combinations: legal monitoring, legal interpretation activities, law enforcement activities.

Е.М. Терехов, кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Балаковского филиала Саратовской государственной юридической академии (email: terehov1989@yandex.ru)

ПРИНЦИПЫ МОНИТОРИНГА ИНТЕРПРЕТАЦИОННЫХ АКТОВ

Аннотация. Исследуется система основных правил реализации мониторинга интерпретационных актов. Автором доказывается самостоятельность мониторинга интерпретационных актов как вида правового мониторинга. Отмечается значение результатов мониторинга актов толкования права для правотворческой и правоприменительной деятельности.

Ключевые слова и словосочетания: правовой мониторинг, правоинтерпретационная деятельность, правоприменительная деятельность.

Институт правового мониторинга надежно закрепился в отечественной юридической науке и практике. О нем написано немало, однако полноценное рассмотрение получили мониторинг нормативных правовых актов и мониторинг правоприменительной практики, в то время как мониторингу интерпретационных актов почти не уделялось внимания. Это представляет проблему, поскольку, во-первых, юридическая

деятельность в самом общем виде подразделяется на правотворческую, правоинтерпретационную, правоприменительную, а во-вторых, толкование права всегда оказывает воздействие на правоприменение (способно корректировать его ход) и правотворчество (результаты интерпретационной деятельности Конституционного Суда РФ подлежат обязательному учету законодателем).

Мониторинг интерпретационных актов осуществляется на основе определенных идей, которые выступают его принципами, основополагающими началами, определяющими общие подходы при анализе интерпретационной практики.

Д.Б. Горохов, Е.И. Спектор, М.Е. Глазкова выделяют принцип легитимности и объективности; принцип обязательности; принцип информационной всеохватности; принцип информационной открытости; принцип финансовой обеспеченности [1, с. 30–36]. По мнению Ю.Г. Арзамасова и Я.Е. Наконечного, принципами правового мониторинга выступают законность, демократизм, гласность, научность, профессионализм, комплексность, системность, плановость и принцип технического оснащения [2, с. 16–23]. О.В. Козловская к принципам правового мониторинга относит законность, гласность, комплексность, плановость, системность, непрерывность, объективность, профессионализм, а также всесторонность исследования [3, с. 45–47].

Законодательное закрепление некоторые принципы правового мониторинга получили в законах субъектов РФ. К примеру, согласно Закону Республики Башкортостан «О мониторинге законов Республики Башкортостан» непрерывность, гласность, плановость, комплексность, полнота и всесторонность считаются основополагающими принципами правового мониторинга [4]. К сожалению, не все региональные нормативные правовые акты содержат такого рода статьи. Так, Закон Орловской области «О мониторинге правоприменения в Орловской области», указывая цели, задачи, объекты и субъекты мониторинга, не раскрывает принципов, в соответствии с которыми эта деятельность осуществляется [5]. Это представляется серьезным упущением.

На наш взгляд, принципы интерпретационного мониторинга следует подразделять на две большие группы: общие и специальные. Общие принципы характерны для всех видов правового мониторинга: правотворческого, правоприменительного, интерпретационного и т.д. К ним относятся профессионализм, обязательность, гласность, законность, плановость, системность, научность.

Принцип профессионализма означает, что сбор и оценку актов толкования права производят специалисты, обладающие обширными знаниями и опытом в сфере правоинтерпретационной деятельности. Объединение Верховного и Высшего Арбитражного Суда РФ посредством судебной реформы в единый Верховный Суд РФ усилило профессионализм и ответственность последнего за качество правоинтерпретационной деятельности.

По мнению А.А. Иванова, экс-председателя ныне упраздненного Высшего Арбитражного Суда РФ, при толковании противоречивых законов недобросовестные судьи выходили за рамки действительного содержания той или иной нормы права, использовали эту возможность в корыстных целях, что в масштабах страны привело к формированию десяти разных практик на уровне функционирования федеральных арбитражных судов округов [6, с. 3–7]. Произ-

шел рост субъективизма в судебной работе. Интерпретационный мониторинг позволяет эффективно бороться с субъективизмом в судебной деятельности.

Принцип профессионализма раскрывается в безукоризненном знании текста нормативных правовых актов, практики их применения (в том числе в разных регионах России) и формирующейся на этих основах правоинтерпретационной деятельности.

Принцип гласности предполагает открытый характер интерпретационного мониторинга. Его результаты публикуются в соответствующих изданиях. Любой желающий может с ними ознакомиться, начиная с депутатов Государственной Думы РФ и заканчивая рядовыми гражданами. На официальном сайте Конституционного Суда РФ [7] опубликовано множество актов толкования права по самым разнообразным вопросам, причем размещается полный текст интерпретационного акта, а не отдельная его часть. То же касается и других официальных источников информации — издания «Российская газета», интернет-портала правовой информации www.pravo.gov.ru.

8 июня 2015 г. В.В. Путин подписал поправки к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» [8]. Изменения направлены на реализацию мер по соблюдению принципа гласности и доступности конституционного судопроизводства. С 1 августа 2015 г. разрешена трансляция заседаний в Сети в режиме реального времени и в записи. Информация о дате и времени проведения процессов, подлежащих демонстрации в Интернете, размещается в СМИ либо в здании Конституционного Суда РФ в местах, доступных для свободного посещения гражданами [9]. Предусматривается два вида трансляции заседания Конституционного Суда в Интернете в зависимости от инициатора их проведения: по инициативе Конституционного Суда или с его разрешения по ходатайству лиц, участвующих в деле. По общему правилу допускается трансляция только открытых заседаний Конституционного Суда [10].

Ю.Г. Арзамасов и Я.Е. Наконечный подчеркивают, что эффективной комплексной формой обобщения и обнародования результатов мониторинга становятся ежегодные доклады Совета Федерации Федерального Собрания РФ и законодательных органов власти субъектов РФ о состоянии законодательства [2, с. 20].

В докладах Совета Федерации Федерального Собрания РФ, касающихся вопросов оптимизации правотворческой деятельности, ведется непрерывный интерпретационный мониторинг актов толкования права, вынесенных Конституционным Судом РФ. В 2014 г. требовалось исполнение 39 постановлений Конституционного Суда РФ, по 25 постановлениям в Государственную Думу РФ внесены законопроекты, Правительством РФ ведется работа по реализации 14 судебных актов [11].

Принцип научности означает, что интерпретационный мониторинг проводится на основе данных науки. К участию в нем привлекают видных ученых, таких как Ю.Г. Арзамасов, И.Л. Бачило, М.Е. Глазкова, Д.Б. Горохов, Я.Е. Наконечный, Е.И. Спектор, Ю.А. Тихомиров, Т.Я. Хабриева, Е.В. Черепанова. Без этого разработка полноценного доктринального документа невозможна.

При исследовании вопросов толкования права учитываются и перспективы его развития. В частности, это проявляется в анализе проблем, присущих правоинтерпретационной деятельности и предложении конкретных шагов, на-

правленных на их разрешение. Значение принципа научной обоснованности обусловлено также изменениями в нормативно-правовой базе: принимаются новые законы, вносятся изменения в уже действующие. Эффективное правоприменение требует адаптации, поскольку без нее количество допущенных правоинтерпретационных ошибок будет увеличиваться. Адаптация же есть не что иное, как толкование правовых норм, которое, как и нормативно-правовая система, нуждается в совершенствовании. Считаем справедливым вывод В.А. Рудковского, что принцип научной обоснованности не реализуется автоматически, для этого необходимы соответствующие предпосылки — теоретические, практические, субъективные, объективные [12, с. 96].

Правовые позиции Конституционного Суда РФ обладают доктринальным характером, поскольку его интерпретационные акты, во-первых, оказывают огромное влияние на процессы создания и развития концептуальных положений науки конституционного права, а во-вторых, образуют новые теоретические категории.

Принцип законности означает, что деятельность по осуществлению интерпретационного мониторинга охватывается рамками закона и проводится в строгом соответствии с ним. Интерпретационные акты Конституционного Суда РФ обязательны к учету на всей территории Российской Федерации для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений. Особенное значение они имеют для совершенствования нормативно-правовой базы.

Проблемой в настоящее время является отсутствие законодательно закрепленной процедуры проведения интерпретационного мониторинга. Для успешной работы субъектов этого процесса нужна ясная регламентация их деятельности, установление целей и задач, закрепление основополагающих принципов, определение ведущих критериев оценки интерпретационных актов.

Принцип плановости означает, что интерпретационный мониторинг проходит на плановой основе. Его проведение должно включать следующие стадии: установление цели (целей) мониторинга; выбор объекта интерпретационного мониторинга; определение субъектов интерпретационного мониторинга; разработка и принятие программы его проведения; анализ интерпретационных актов; работа с результатами мониторинга.

Комплексный интерпретационный мониторинг осуществляется только по отношению к актам толкования Конституционного Суда РФ, в то время как интерпретационные акты Верховного Суда РФ тщательно анализируются не всеми субъектами правоприменительной деятельности. Таким образом, есть основания предполагать, что в ближайшее время потребуются разработка организационных начал (плана) реализации интерпретационного мониторинга. Четкое распределение зон ответственности — одна из гарантий эффективной работы субъектов, осуществляющих мониторинг [3, с. 46].

Принцип системности предполагает взаимосвязь правотворческого, интерпретационного, правоприменительного мониторинга, а также значимость получения их результатов для совершенствования юридической деятельности. Этот принцип проявляется двояко. Во-первых, система интерпретационного

мониторинга есть взаимосвязь его целей, задач, объекта, субъектов, принципов, функций. Каждый элемент оказывает влияние на развитие всей системы. Эффективность интерпретационного мониторинга строится на слаженности работы всех его звеньев. Во-вторых, толкование находится в прямой связи с правотворчеством и правоприменением, играя свою роль в системе права. В.А. Петрушев отмечает, что «теория толкования права, как и любая другая теория такого рода, не может, разумеется, претендовать на полную самостоятельность. Поэтому она функционирует как частная научная теория, составная часть общей теории права. <...> Отсутствие в юридической науке ясности в понимании актов официального нормативного и правоприменительного толкования неизбежно приводит на практике к принятию государственными органами и должностными лицами небесспорных правотворческих и правоприменительных решений» [13, с. 410, 417]. Интерпретационный мониторинг позволяет уверенно использовать правовую норму применительно к конкретному правоотношению, не боясь допустить при этом ошибку.

Принцип обязательности означает обязательность интерпретационного мониторинга в отношении реализации всех актов толкования права. В идеале он должен осуществляться в отношении каждого акта толкования права, но на практике пристальному рассмотрению подвергаются лишь некоторые из них. Частично это обуславливается отсутствием четкого механизма и программы реализации интерпретационного мониторинга, а также правового акта, регламентирующего данный процесс. Кроме того, принцип обязательности предполагает, что полученные результаты интерпретационного мониторинга обязательны к учету при совершенствовании правоинтерпретационной деятельности. Их игнорирование ставит под вопрос существование института мониторинга.

Специальные принципы характерны исключительно для мониторинга интерпретационных актов, отличают его от иных разновидностей правового мониторинга. Среди них выделим следующие.

Принцип приоритета мониторинга судебных интерпретационных актов означает, что акты толкования права органов судебной власти притягивают большее внимание по сравнению с разъяснениями других субъектов правоинтерпретационной деятельности. Судебные интерпретационные акты используются в повседневной деятельности многих правоприменителей в силу убедительности и аргументированности. Именно высшие суды определяют, в каком направлении должно происходить применение закона и какие тонкости следует учитывать при этом. Ведомственное толкование осуществляется федеральными органами исполнительной власти, однако в случае затруднения в установлении смысла конкретной нормы права министерства и ведомства прибегают к помощи судебных разъяснений, используя их как основу при принятии какого-либо решения.

Ключевые тенденции развития правоинтерпретационной деятельности отражены в судебных интерпретационных актах, и их тщательный мониторинг позволяет не только оперативно совершенствовать интерпретационную практику, но и оказывать воздействие на субъектов правотворческой и правоприменительной деятельности.

Принцип формирования единой интерпретационной практики на терри-

тории России предполагает, что усилия всех субъектов интерпретационного мониторинга взаимосвязаны и направлены на достижение общей цели. Сохраняет актуальность проблема вынесения противоречащих интерпретационных актов на территории субъектов РФ. К примеру, В.В. Ралько отмечает, что «16 февраля 2011 г. Мещанский районный суд г. Москвы принял решение, в котором отказал в удовлетворении иска к нотариусу о взыскании денежных средств, которые не были возвращены истцу нотариусом, поскольку у банка, в котором открыт депозитный счет нотариуса, была отозвана лицензия и в отношении него была начата процедура банкротства. Суд мотивировал свое решение тем, что денежные средства не являются собственностью нотариуса, а в отношении банка проводится процедура банкротства, что препятствует выдаче денежных средств, находящихся на депозитном счете нотариуса. Кассационная инстанция оставила решение районного суда в силе, добавив, что основанием для ответственности нотариуса может быть только его вина, которая в данном случае отсутствует. К тому же, нотариус не сможет впоследствии возместить свои убытки за счет средств, находящихся на депозитном счете нотариуса, так как для этого нет правовых оснований — средства с него могут быть перечислены только на счет, имеющий такой же режим (депозит нотариуса), и не могут стать его собственностью. Практически в это же время, 25 февраля 2011 г., Басманный районный суд г. Москвы принял по аналогичному делу (денежные средства лежали на депозитном счете нотариуса в том же самом банке) прямо противоположное решение. Суд удовлетворил исковые требования к нотариусу, мотивировав свое решение тем, что нотариус приняла денежные средства и распорядилась ими, передав на депозит банка по своему усмотрению, а основанием гражданско-правовой ответственности нотариуса является ущерб, причиненный гражданину и непосредственно связанный с нотариальной деятельностью. Суд счел, что депозит нотариуса представляет собой взнос на хранение денежных средств, и применил к нему нормы о договорных обязательствах (ст. 307, 309, 310 Гражданского кодекса РФ). Своим решением суд обязал нотариуса возместить истцу полную сумму ущерба. Кассационная инстанция оставила в силе и это решение.

Таким образом, судебная практика пошла по двум прямо противоположным путям — в одном случае отказывая во взыскании денежных сумм с нотариуса, в другом же случае удовлетворяя иск» [14, с. 27]. Следует учитывать, что от единообразия интерпретационной практики зависит единообразие правоприменительной деятельности.

Принцип обязательного учета результатов интерпретационного мониторинга при осуществлении правотворческой деятельности означает, что на основании его итогов уполномоченными законом органами вносятся изменения в тексты нормативных правовых актов. Механизм реализации данного принципа таков: субъект интерпретационного мониторинга (в подавляющем большинстве случаев это Конституционный Суд РФ) в ходе осуществления правоинтерпретационной деятельности выявляет правовые нормы, смысл которых противоречит действующему законодательству. Далее принимается интерпретационный акт, который ориентирует законодателя на внесение в

текст нормативного правового акта нужных изменений. В отчете о состоянии российского законодательства за 2014 г. указывается, что «парламент России в целом оперативно реагирует на необходимость изменений, обусловленных принятием новых решений Конституционного Суда РФ» [11].

Мониторинг интерпретационных актов, проведенный органами законодательной власти, показал, что в 2014 г. было вынесено девятнадцать постановлений Конституционного Суда РФ, предполагающих изменение законодательного регулирования, а восемь решений (шесть постановлений и два определения) содержат предложения рекомендательного характера [7].

Итак, принципы мониторинга интерпретационных актов — основополагающие начала, определяющие общие подходы при осуществлении анализа интерпретационной практики. Общие принципы выражают природу мониторинга актов толкования права, а специальные развивают, конкретизируют, уточняют его направленность и содержание. Однако это не означает, что специальные принципы имеют подчиненное отношение к общим. С учетом характера мониторинга интерпретационных актов на его функционирование одинаковое влияние оказывают обе группы принципов, которые представляют собой определенные закономерности в его развитии и меняются в зависимости от приоритетов в регулировании общественных отношений.

Библиографический список

1. *Горохов Д.Б., Спектор Е.И., Глазкова М.Е.* Правовой мониторинг: концепция и организация // Журнал российского права. 2007. № 5. С. 25–38.
2. *Арзамасов Ю.Г., Наконечный Я.Е.* Концепция мониторинга нормативных правовых актов. М., 2011.
3. *Козловская О.В.* О необходимости законодательного закрепления принципов правового мониторинга // Мониторинг правоприменения. 2013. № 2. С. 44–48.
4. О мониторинге законов республики Башкортостан: Закон Республики Башкортостан от 29 мая 2012 г. № 533-з // Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 2012. № 18 (384). Ст. 835.
5. О мониторинге правоприменения в Орловской области Закон Орловской области от 7 дек. 2012 г. № 1434-ОЗ // Орловская правда. 2012. 14 дек.
6. *Иванов А.А.* Качество закона и деятельность арбитражных судов // Журнал российского права. 2005. № 4. С. 3–9.
7. Конституционный Суд Российской Федерации. URL: www.ksrf.ru
8. О Конституционном Суде Российской Федерации: Федер. конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4172/
9. URL: www.sovetnik.consultant.ru
10. *Козлова Н.* Заседания Конституционного Суда передадут в интернете // Российская газета. 2015. 16 марта.
11. Отчет о состоянии российского законодательства в 2014 году. URL: <http://iam.duma.gov.ru/node/12/5010>
12. *Рудковский В.А.* Правовая политика и осуществление права. Волгоград, 2006.
13. *Петрушев В.А.* Теория толкования права как составная часть общей теории права // Lex Russica. 2009. № 2. С. 410–419.
14. *Ралько В.В.* Суд над депозитом нотариуса. Противоречия в судебной практике по вопросу ответственности нотариуса за принятые в депозит денежные суммы // Нотариальный вестник. 2012. № 3. С. 25–30.